CIDH Comisión Interamericana de Derechos Humanos

OEA Más derechos para más gente

COMPENDIO

Institucionalidad Democrática, Estado de Derecho y Derechos Humanos

ESTÁNDARES INTERAMERICANOS

OEA/Ser.L/V/II
Doc. 318/23
30 de noviembre de 2023
Original: español

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Compendio sobre **Institucionalidad Democrática, Estado de Derecho y Derechos Humanos**

ESTÁNDARES INTERAMERICANOS

2023

www.cidh.org

Documento elaborado gracias al apoyo de la Fundación Panamericana para el Desarrollo (PADF) en el marco del "Proyecto Regional de Derechos Humanos y Democracia", y fue posible gracias al apoyo del pueblo de Estados Unidos de América a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Las opiniones aquí expresadas pertenecen exclusivamente a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y no refleja necesariamente las posturas de PADF, USAID, o el gobierno de los Estados Unidos.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Miembros
Margarette May Macaulay
Esmeralda Arosemena de Troitiño
Roberta Clarke
Julissa Mantilla Falcón
Edgar Stuardo Ralón Orellana
Carlos Bernal Pulido
José Luis Caballero Ochoa

Secretaria Ejecutiva
Tania Reneaum Panszi

Jefa de Gabinete
Patricia Colchero

Secretaria Ejecutiva Adjunta para el Monitoreo, Promoción y Cooperación Técnica
María Claudia Pulido

Secretario Ejecutivo Adjunto para el Sistema de Casos y Peticiones
Jorge Meza Flores

Relator Especial sobre los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales
Javier Palummo Lantes

Relator Especial para la Libertad de Expresión
Pedro Vaca Villarreal

OAS Cataloging-in-Publication Data

Inter-American Commission on Human Rights. Compendio: Institucionalidad democrática, estado de derecho y derechos humanos: Estándares Interamericanos: aprobada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 30 de noviembre de 2023. p. ; cm. (OAS. Documentos oficiales; OEA/Ser.L)

ISBN 978-0-8270-7772-0

1. Human rights--America. 2. Democracy--America. 3. Rule of law --America. 4. Civil rights--America. I. Title. II. Series. OEA/Ser.L/V/II.doc.318/23

ÍNDICE

CAPÍTULO 1 | INTRODUCCIÓN 7
A. Objetivo 10
B. Metodología 11
C. Estructura 12

CAPÍTULO 2 | CONCEPTUALIZACIÓN DE DEMOCRACIA, DERECHOS HUMANOS Y ESTADO DE DERECHO 14
A. Marco normativo y principios generales 15
B. Elementos esenciales de la democracia representativa 23
C. Estado de derecho 36
D. Principales desafíos de la democracia 41

CAPÍTULO 3 | PRONUNCIAMIENTOS Y DECISIONES DE LA CIDH EN MATERIA DE INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA Y ESTADO DE DERECHO 45
A. Estado de derecho 46
1. Principio de legalidad e irretroactividad 86
2. Acceso a la justicia y debido proceso 50
3. **Obligaciones de los Estados de adecuar su normativa**, incorporación de los estándares interamericanos y control de convencionalidad 66
4. Estado de excepción 75
B. Institucionalidad democrática 85
1. Separación e independencia de poderes 86
a. Poder Ejecutivo 87
b. Poder Judicial 96
c. Poder Legislativo representativo 137
2. Seguridad ciudadana y derechos humanos 141
a. La gobernabilidad democrática de la seguridad ciudadana 142
b. Profesionalismo y modernización de las fuerzas de seguridad..... 147
c. La intervención de las fuerzas armadas en tareas de seguridad ciudadana 156
d. Uso de la fuerza en contextos de protesta 161
C. Derecho a la participación 174
1. Los derechos políticos y la participación en la vida y función pública, en condiciones de igualdad 176
2. El derecho a participar en la dirección de asuntos públicos, a votar y ser elegido en elecciones periódicas 193
3. El derecho a la consulta previa y el consentimiento libre, previo e informada como ejercicio de los derechos políticos 207

D. Derecho a la libertad de expresión 231
1. Acceso a la información pública y de interés público 232
2. Derecho a la protesta pacífica 251
3. Espacio público: derecho de reunión 278
4. Internet 282
5. Discursos de odio y la incitación a la violencia 291
E. Espacio cívico: asociación para la defensa de los derechos humanos, transparencia y rendición de cuentas 322
1. Asociación para la promoción y defensa de los derechos humanos y la democracia 323
2. Fortalecimiento de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos 345
3. Transparencia y rendición de cuentas Internet 330

CAPÍTULO 4 | CONCLUSIONES 359

I. INTRODUCCIÓN

I. INTRODUCCIÓN

1. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, "CIDH", "Comisión" o "Comisión Interamericana") recuerda que el respeto y la protección de los derechos humanos es un pilar fundamental del estado de derecho y la democracia. Asimismo, destaca la indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos humanos, así como la innegable interrelación que existe entre la democracia, el desarrollo sostenible y los derechos humanos. De manera que, para la construcción de sociedades prósperas pacíficas y justas, todos los derechos humanos -civiles, políticos, económicos, sociales culturales y ambientales- deben ser garantizados sin discriminación, priorizándose las acciones dirigidas al combate de la pobreza y la desigualdad, así como a la protección del ambiente.[1] El presente documento constituye un compendio en el cual la CIDH recoge y sistematiza estándares relevantes en la materia.

2. En el trascurso de los últimos años, la CIDH ha identificado dos desafíos importantes en relación con la vigencia de los derechos y libertades en los sistemas democráticos. Por un lado, la necesidad de reforzar la institucionalidad democrática de los Estados, y por otro, el apremio por fortalecer las capacidades de los Estados para implementar políticas públicas con enfoque en derechos humanos que puedan generar impactos concretos en el goce y ejercicio de estos derechos para las personas, grupos y colectividades, con garantías de igualdad y justicia sobre el fundamento inherente de la dignidad humana[2].

3. Al respecto, la CIDH ha observado con preocupación que en algunas latitudes del hemisferio, han tenido lugar retrocesos en la protección de los derechos humanos y en la separación de poderes, así como la reducción de espacios democráticos de participación, la falta de independencia judicial y en algunas ocasiones, la ausencia de elecciones libres e informadas[3]. Este escenario se ha visto agravado por acciones tendientes a la concentración de poder en algunos Poderes estatales, la adopción de medidas que restringen los derechos a la libertad de expresión y de asociación, así como el aumento de casos de amenazas, agresiones físicas,

---

[1] CIDH. Comunicado de Prensa No. 231/19. CIDH ratifica su compromiso con la defensa y promoción de los derechos humanos y la democracia. 17 de septiembre de 2019.

[2] CIDH. Políticas públicas con enfoque de derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 191, 15 septiembre 2018, párr. 6.

[3] CIDH. Comunicado de Prensa No. 231/19. CIDH ratifica su compromiso con la defensa y promoción de los derechos humanos y la democracia. 17 de septiembre de 2019.

detenciones arbitrarias a las personas defensoras de derechos humanos [4] y el uso de discursos y declaraciones estigmatizantes y discriminatorias[5]. Adicionalmente, se observan que persisten los altos niveles de impunidad[6] y los graves impactos de la corrupción en la vigencia de los derechos humanos, como un fenómeno que afecta a los Estados del hemisferio[7].

4. Todos estos factores impactan directa y negativamentemente en la estabilidad de la institucionalidad democrática y del Estado de derecho, cuya fragilidad se ve agudizada no sólo por las las restricciones, limitaciones y suspensiones desproporcionadas a los derechos en el contexto de emergencias y de contención de la pandemia[8]; sino también por la crisis económica que se desencadenó como consecuencia y que sigue afectando a múltiples países, especialmente a los grupos en situación de vulnerabilidad y discriminación histórica[9].

5. De acuerdo con la Carta Democrática Interamericana, la democracia representativa es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos; es la base del estado de derecho y los regímenes constitucionales, y es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, en su carácter universal, indivisible e interdependiente[10]. Por lo tanto, son elementos de la democracia, entre otros, el respeto a los derechos humanos; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; la separación e independencia de los poderes públicos; la transparencia; la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública; el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa[11].

---

[4] CIDH. Comunicado de Prensa No. 231/19. CIDH ratifica su compromiso con la defensa y promoción de los derechos humanos y la democracia. 17 de septiembre de 2019.

[5] CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Comunicado de Prensa R126/21. La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión hace un llamado para que las personas que ocupan o aspiran a ocupar cargos de elección popular en Perú contribuyan con su discurso a la protección de los derechos humanos. 17 de mayo de 2021

[6] CIDH. Informe Anual 2022. Capítulo IV. Sección A: Desarrollo de los derechos humanos en la región, 1 abril 2023, párr. 9.

[7] CIDH, Plan Estratégico 2017-2021, OEA/Ser.L/V/II.161. Doc. 27/17. 20 de Marzo 2017, pág. 25.

[8] CIDH. Comunicado de Prensa No. 130/20. CIDH llama a garantizar la vigencia de la democracia y el Estado de Derecho en el contexto de la pandemia de COVID 19. 9 de junio de 2020.

[9] CIDH, Plan Estratégico 2017-2021, OEA/Ser.L/V/II.161. Doc. 27/17. 20 de Marzo 2017, pág. 25.

[10] Organización de los Estados Americanos (OEA). Asamblea General. Carta Democrática Interamericana. Aprobada en la primera sesión plenaria, celebrada el 11 de septiembre de 2001 (Carta Democrática Interamericana), artículos. 1, 2 y 7.

[11] Carta Democrática Interamericana, art.3 y 4.

6. A lo largo de su historia, la CIDH ha destacado que la vigencia de los derechos y libertades en un sistema democrático requiere un orden jurídico e institucional en el que las leyes prevalezcan sobre la voluntad de los gobernantes y los particulares, y en el que exista un efectivo control judicial de la constitucionalidad y legalidad de los actos del poder público[12]. Asimismo, ha subrayado la importancia de la observancia plena de los derechos humanos para lograr democracias sólidas e incluyentes[13], lo que implica que el diseño de constituciones, leyes, políticas públicas y la creación de instituciones sean conducentes con los estándares internacionales en materia de derechos humanos.

A. Objetivo

7. La CIDH se esfuerza por asegurar que el compromiso de los Estados Miembros de la OEA con la democracia y los derechos humanos produzca resultados tangibles[14]. Por lo tanto, en cumplimiento de su mandato de prestar asesoramiento y asistencia técnica a los Estados, considera fundamental desarrollar instrumentos y herramientas que sean de utilidad, tanto para los Estados, como para los usuarios y usuarias del sistema, las organizaciones de la sociedad civil, la academia, movimientos sociales y la propia Comisión. Por lo tanto, este compendio de estándares de la CIDH tiene el objetivo de ser una herramienta de promoción, divulgación y cooperación técnica en materia de institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos.

8. En el marco del Plan Estratégico 2017-2021 de la CIDH, el Objetivo Estratégico 3 tiene la finalidad de "promover la democracia, la dignidad humana, la igualdad, la justicia y las libertades fundamentales a partir de una contribución activa para el fortalecimiento de la institucionalidad y políticas públicas con enfoque en derechos humanos […] acorde a normas y estándares interamericanos, y de la construcción de capacidades de actuación de las organizaciones y redes de actores sociales y académicos en la defensa de los derechos humanos"[15]. Ahora, bajo el Plan Estratégico 2023-2027, la CIDH apunta a "garantizar el Estado de derecho y el

---

[12] CIDH. Corrupción y Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 236, 6 diciembre 2019, párr. 287.

[13] CIDH. Consideraciones sobre la ratificación universal de la Convención Americana y otros tratados interamericanos en materia de derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II.152, Doc. 21, 14 agosto 2014, párr. 8.

[14] CIDH. Políticas públicas con enfoque de derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 191, 15 septiembre 2018, párr. 16.

[15] CIDH. Plan Estratégico 2017-2021. OEA/Ser.L/V/II.161. Doc. 27/17. 20 de Marzo 2017, pág. 45.

funcionamiento de los mecanismos de participación social para mantener el vínculo entre las instituciones democráticas y la sociedad. El objetivo es proteger, desde la perspectiva de los derechos humanos, i) la independencia de los poderes y el efectivo funcionamiento de un sistema de pesos y contrapesos; ii) la existencia y la eficacia de mecanismos y espacios formales para canalizar las reivindicaciones sociales al Estado a fin de resguardar los derechos; iii) la participación social en la elaboración y la aplicación de las políticas públicas y la rendición de cuentas por las autoridades estatales; iv) una gestión transparente y abierta al escrutinio y la auditoría social, y v) instancias permanentes de diálogo con la sociedad civil que respeten su autonomía, su libre funcionamiento y su independencia, entre otros aspectos"[16].

9. Este compendio se enmarca dentro de las acciones que lleva adelante la Comisión para mejorar y fortalecer las políticas públicas, las normativas, prácticas e iniciativas de los países de la región, a fin de fortalecer la institucionalidad democrática, el Estado de derecho y una mejor protección de los derechos fundamentales. Para ello, el compendio busca facilitar el acceso a los estándares en la materia a través de su sistematización actualizada. Asimismo, se espera que la difusión de los estándares de la CIDH incentive la reflexión en torno a aquellos factores que debilitan la institucionalidad democrática y el Estado de derecho, e inspire la participación social para la exigibilidad los derechos, la generación de instancia de diálogo entre los Estados y la sociedad civil, y las adecuaciones normativas y de política pública que sean necesarias para su fortalecimiento.

B. Metodología

10. El compendio fue elaborado a partir de la revisión, sistematización y análisis de los estándares desarrollados por la CIDH en materia de institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos. En este sentido, el documento identifica y compila de manera ordenada y estratégica una selección representativa de pronunciamientos paradigmáticos, que demuestren el desarrollo de los estándares en la materia.

11. No obstante, la jurisprudencia citada no incluye necesariamente todos los pronunciamiento de la CIDH, sino aquellos que se estimaron más ilustrativos a los efectos del objetivo del compendio. En su lugar, se mantienen las citaciones

[16] CIDH. Plan Estratégico 2023-2027. OEA/Ser.L/V/II.185, Doc. 310, 31 de octubre 2022, pág. 44.

originales y se incluyen otras que también hacen referencia a pronunciamiento similares, con la finalidad de ampliar la información de consulta.

12. Con el propósito de presentar un instrumento actualizado y representativo, el compendio fue elaborado a partir de la revisión de informes publicados por la CIDH desde el año 2000 hasta el año 2023. En particular, se examinaron: informes anuales, de país y temáticos; resoluciones, medidas cautelares y soluciones amistosas; así como decisiones sustantivas sobre casos presentados ante el sistema interamericano de protección, entre las cuales se incluyen: los informes publicados por la CIDH de conformidad con el artículo 51 de la CADH, y los informes relativos a los casos remitidos a la Corte Interamericana de conformidad con el artículo 61 de la CADH y el artículo 45 del Reglamento de la CIDH. Aunque se incluyen los estándares que emanan de la Comisión en el ejercicio de su mandato, en algunos casos los pronunciamientos compendiados hacen referencia expresa a jurisprudencia desarrollada por la Corte Interamericana y por otros órganos del sistema universal de protección de derechos humanos.

13. Los pronunciamientos se presentan en el compendio bajo una clasificación temática que responde a los elementos esenciales de la institucionalidad democrática y el Estado de derecho; organizados por tipo de fuente y siguiendo la redacción del documento original. En términos generales las fuentes se presentan en orden (primero informes temáticos, de fondo, de país y anuales, y posteriormente soluciones amistosas, medidas cautelares y resoluciones), salvo en aquellos casos en que fue necesario priorizar el mantener un hilo conductor que facilite la lectura.

14. Como se ha mencionado, es importante resaltar que este documento no es un documento de análisis histórico exhaustivo, sino que sistematiza los principales estándares respecto de los temas más recurrentes o relevantes, sin pretender abarcar todas las situaciones particulares y excepciones. Asimismo, es importante señalar que las referencias de los informes de peticiones y casos, temáticos o de país, no necesariamente reflejan la situación jurídica del caso citado respecto de la responsabilidad del Estado concernido, sino que se incluyen de manera ilustrativa.

C. Estructura

15. El presente compendio se divide en cuatro capítulos sustantivos en los cuales se presentan aspectos relevantes a la temática. En este capítulo I se presentan los

objetivos, la estructura y la metodología utilizada para la sistematización de los estándares relativos a institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos.

16. El capítulo II introduce nociones conceptuales sobre Democracia, Derechos Humanos y Estado de derecho. Para ello, se hace referencia al marco normativo y principios generales, los elementos esenciales de la democracia representativa y los principios del Estado de derecho, con el propósito de realizar una actualización de las nociones centrales en el ámbito del sistema interamericano y así facilitar la comprensión de los conceptos.

17. El capítulo III del compendio presenta los pronunciamientos y decisiones de la CIDH que ilustran el contenido y alcance de los estándares en materia de institucionalidad democrática. En ese sentido, se incluye y profundiza en elementos relacionados, tales como: la separación e independencia de poderes, la seguridad ciudadana, el derecho a la participación, el derecho a la libertad de expresión, y el espacio cívico. Asimismo, se presentan pronunciamientos en torno al Estado de derecho, entre ellos: al principio de legalidad e irretroactividad de la ley; el acceso a la justicia y el debido proceso, las obligaciones de los Estados de adecuar su normativa e incorporar los estándares interamericanos y control de convencionalidad, y los estados de excepción.

18. Finalmente, se concluye en el capítulo IV presentando una serie de conclusiones generales, destacando la relevancia del compendio para efectos de la cooperación técnica en el contexto y tendencias actuales de la democracia y el Estado de derecho en la región.

II. CONCEPTUALIZACIÓN DE DEMOCRACIA, DERECHOS HUMANOS Y ESTADO DE DERECHO

II. CONCEPTUALIZACIÓN DE DEMOCRACIA, DERECHOS HUMANOS Y ESTADO DE DERECHO

19. La CIDH presenta en este capítulo, una serie de estándares y consideraciones institucionales de naturaleza general que resultan útiles para la definición de los conceptos referidos a Democracia, Derechos Humanos y Estado de derecho.

20. En primer lugar, bajo el apartado de marco normativo y principios generales, se presentan referencias que ha desarrollado la Comisión Interamericana respecto de los instrumentos en el marco de la OEA y del Sistema Interamericano de derechos humanos que constituyen fuente normativa de las disposiciones en torno a la democracia y el Estado de Derecho. Asimismo, se incluyen pronunciamientos que ilustran cómo, a partir de dicha base normativa, se reconoce un vínculo entre la democracia y los derechos humanos; así como la indivisibilidad e interdependencia de estos, tal y como ha sido plasmada.

21. Posteriormente, se incluyen pronunciamientos que hacen referencia al concepto de democracia y de Estado de Derecho, incluyendo sus principios y elementos esenciales, en particular, en los términos de la Carta Democrática Interamericana. Es de resaltar que la labor de la CIDH en torno al abordaje de estos conceptos, ha sido extensa y amplia. Sin embargo, en este capítulo se presenta una selección breve e ilustrativa de las definiciones, considerado que su contenido y alcance será abordado en el siguiente capítulo y que, sobre algunos temas puntuales, ya existen otros ejercicios de sistematización de la CIDH o podrán realizarse en el futuro.

22. Finalmente, en el último apartado de esta sección, se hace una breve reseña de los principales desafíos de la democracia que han sido identificados en la región por parte de la Comisión en los últimos cinco años (2017-2022), y que serán retomados a lo largo del compendio para presentar brevemente la contribución de la CIDH a los sistemas democráticos en la región.

A. Marco normativo y principios generales

23. La Carta de la Organización de los Estados Americanos (en adelante la Carta o la Carta de la OEA), adoptada en 1948 y modificada en 1967, como instrumento fundacional del organismo regional, incluyó en su preámbulo y en el cuerpo del instrumento diversas referencias a la democracia y a derechos y deberes de la

persona humana[17]. En el Preámbulo de la Carta se establece la relación entre los derechos esenciales y el ejercicio de la democracia. Estos derechos se vinculan con la solidaridad continental en el marco de instituciones democráticas, de un régimen de libertad individual y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales de las personas[18]. El capítulo II de la Carta define que la democracia es la única forma aceptable de organización política de los Estados Miembros para que se realicen los propósitos de la Organización. Al respecto, el inciso d) del artículo 3 establece que "[la] solidaridad de los Estados Americanos y los altos fines que con ella se persiguen, requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa"[19].

24. Adicionalmente, en dicho instrumento los Estados miembros coincidieron en que "la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo en la región"[20]; y que "el sentido genuino de la solidaridad americana y de la buena vecindad no puede ser otro que el de consolidar en este Continente, dentro del marco de las instituciones democráticas, un régimen de libertad individual y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales [de la persona humana]"[21].

25. Por su parte, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, adoptada ese mismo año, estableció un marco normativo de derechos humanos y estableció que sus límites son los derechos de las demás personas, la seguridad de todos y todas y las justas exigencias del bienestar general y del desenvolvimiento democrático[22].

26. La Declaración luego fue complementada por un instrumento convencional en 1969 con la adopción de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La Convención, reafirmando su propósito de consolidar en un régimen de libertad personal y de justicia social dentro de las instituciones democráticas, consagró una

---

[17] Carta de la Organización de los Estados Americanos (Carta de la OEA), suscrita en Bogotá en 1948 y reformada por el Protocolo de Buenos Aires en 1967, por el Protocolo de Cartagena de Indias en 1985, por el Protocolo de Washington en 1992, y por el Protocolo de Managua en 1993.

[18] Carta de la OEA, preámbulo.

[19] Carta de la OEA, articulo 3, inciso d).

[20] Carta de la OEA, preámbulo.

[21] Carta de la OEA, preámbulo.

[22] Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Declaración Americana), aprobada en 1948 durante la Novena Conferencia Internacional Americana, en Bogotá, Colombia, artículo XXVIII.

serie de derechos fundamentales que expresamente estableció como condiciones necesarias para una sociedad democrática[23].

27. Aunado a lo anterior, otros tratados, declaraciones e instrumentos regionales reforzaron la interconectividad entre democracia, derechos humanos y Estado de derecho. Al respecto, los países del continente americano reiteraron su compromiso con los regímenes democráticos a través de la adopción de la Carta Democrática Interamericana, estipulando que "los pueblos de América tienen derecho a la democracia, y sus gobiernos, la obligación de promoverla y defenderla"[24]. La Carta Democrática precisó las disposiciones contenidas en la Carta de la OEA relativas a la preservación y defensa de las instituciones democráticas[25]. Para ello, entre otros, estableció los elementos esenciales de la democracia[26] y reafirmó su vínculo con los derechos humanos, el desarrollo integral y el combate a la pobreza[27]. Lo anterior, a través de disposiciones necesarias para el fortalecimiento de la institucionalidad[28] y la cultura democrática[29]. En definitiva, la Carta Democrática "refleja tanto los esfuerzos realizados para la promoción y fortalecimiento de la democracia como los mecanismos implementados para prevenir y responder frente a situaciones que afecten el desarrollo del proceso político institucional democrático"[30].

28. La CIDH recuerda el concepto de corpus juris del Derecho Internacional de los Derechos Humanos está formado por un conjunto de instrumentos internacionales de contenido y efectos jurídicos distintos (tratados, convenios, resoluciones y declaraciones), así como por las decisiones adoptadas por los órganos de derechos humanos internacionales. Esta noción propia del derecho internacional de los derechos humanos y de la interpretación de los tratados tiene una particular importancia por contribuir a avanzar sustancialmente en la protección y defensa de

---

[23] Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José). San José, Costa Rica, 7 al 22 de noviembre de 1969. Art. 15, 16.2, 22.3 y 32.2.

[24] Carta Democrática Interamericana, artículo 1.

[25] Carta Democrática Interamericana, capítulo IV.

[26] Carta Democrática Interamericana, artículo 3.

[27] Carta Democrática Interamericana, capítulo III.

[28] Carta Democrática Interamericana, capítulo IV.

[29] Carta Democrática Interamericana, capítulo VI.

[30] CIDH. Honduras: Derechos Humanos y Golpe de Estado. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 55. 30 diciembre 2009, párr. 18.

los derechos humanos[31]. Al respecto, las autoridades de un Estado tienen la obligación de aplicar el derecho nacional de manera que sea consistente con las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos[32]; y es a los órganos del sistema interamericano a quienes les corresponde interpretar los instrumentos interamericanos y, por lo tanto, determinar si la interpretación estatal se ha hecho conforme a los instrumentos internacionales[33]. En ese contexto, a continuación, se compendian pronunciamientos de la CIDH que hacen referencia a los mencionados instrumentos como fuente normativa de la democracia, el Estado de derecho y los derechos humanos.

Informes de fondo

Informe No. 98/03. Caso 11.204. Fondo. Statehood Solidarity Committee. Estados Unidos. 29 de diciembre de 2003

86. El papel central de la democracia representativa en el sistema interamericano queda ilustrado en las disposiciones de los instrumentos en que se asienta el sistema, incluido el artículo 3(d) de la Carta de la OEA,[34] que confirma que la "solidaridad de los Estados americanos y los altos fines que con ella se persiguen, requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa." Las resoluciones adoptadas por los órganos políticos de la Organización han reflejado análogamente el carácter indispensable del gobierno democrático para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región. En la Resolución 837 de la Asamblea General de la OEA, por ejemplo, los Estados miembros reafirmaron el derecho inalienable de todos los pueblos de las Américas a determinar libremente su sistema político, económico y social sin interferencia externa, a través de un proceso democrático genuino y dentro de un contexto de justicia social en que todos los sectores de la población gocen de las garantías necesarias para participar libre y efectivamente a través del sufragio

[31] CIDH. Informe No. 377/20. Caso 13.399. Fondo. Arnaldo Javier Córdoba y D. Paraguay. 15 diciembre 2020, párr. 86.

[32] CIDH. Informe No. 377/20. Caso 13.399. Fondo. Arnaldo Javier Córdoba y D. Paraguay. 15 diciembre 2020, párr. 131.

[33] CIDH. Informe 130/17. Caso 13.044. Fondo. Gustavo Francisco Petro Urrego. Colombia. 25 octubre 2017, párr. 127.

[34] Carta de la Organización de los Estados Americanos, enmendada por el Protocolo de Cartagena de 1985, OEA, Serie de Tratados Nos. 1-C y 61.

universal.[35] Citando estos y otros instrumentos similares, la Comisión recientemente reafirmó que en el sistema interamericano existe un concepto acerca de la fundamental importancia de la democracia representativa como el mecanismo legítimo para lograr la realización y el respeto de los derechos humanos, y como derecho humano en sí, cuya observancia y defensa fue confiada a la Comisión.[36] De acuerdo con la Comisión, este concepto implica la protección de esos derechos civiles y políticos en el contexto de la democracia representativa y la existencia de un control institucional sobre los actos de los poderes del gobierno y el régimen de derecho.[37]

Informes Anuales

Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2022, Capítulo IV. Cuba

14. A su vez, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), en el caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela (2018), indicó que la Carta Democrática Interamericana "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 en la Convención, hacen de las normas atingentes a la democracia tanto de la Carta de la OEA como de ésta"[38]. En este sentido, concluyó la Corte IDH que "el ejercicio efectivo de la democracia en los Estados americanos constituye, entonces, una obligación jurídica internacional y éstos soberanamente han consentido en que dicho ejercicio ha dejado de ser únicamente un asunto de su jurisdicción doméstica, interna o exclusiva"[39].

---

[35] Resolución 837 (XVI-O/86) de la Asamblea General de la OEA.

[36] Aylwin Azocar y otros c. Chile (Méritos), Caso N° 11.863, Informe N° 137/99, Informe Anual de la CIDH 1999, 536.

[37] Ibid, pág. 56

[38] Corte IDH. *Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 34818, párr. 114.

[39] Corte IDH. *Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 34818, párr. 114.

Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2006, Capítulo IV. Venezuela

> 149. La democracia tiene entre sus características su perfectibilidad y desde ese punto de vista, el articular una posición hemisférica sobre los temas de debido proceso, situaciones de emergencia, igualdad ante la ley y prohibición de discriminación, va creando mayores espacios internos, apoyando la expansión de la democracia. Con la visión de contribuir a la construcción de sociedades democráticas basadas en el pleno respeto de los derechos humanos, los Estados crearon, entre otros instrumentos, el sistema interamericano de protección de derechos humanos, integrado por un conjunto de normas y por dos órganos especializados, la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Los Estados, que son los creadores del sistema, se obligan voluntariamente a cumplir con sus compromisos y actúan individual y colectivamente como sus garantes.

29. Por otro lado, los órganos del sistema interamericano han reiterado la intrínseca relación que existe entre la democracia y la vigencia y respeto de los derechos humanos. En ese marco, la Comisión ha advertido que "el grave deterioro del Estado de Derecho en un Estado parte no sólo repercute en los niveles de gobernabilidad democrática; por el contrario, la experiencia histórica en Latinoamérica ha demostrado que el deterioro institucional implica la afectación de derechos fundamentales y crea un caldo de cultivo para posteriores situaciones de violaciones a los derechos humanos"[40].

30. A continuación, se compendian pronunciamientos de la CIDH que hacen referencia a la importancia de la democracia y el Estado de derecho para la protección de los derechos humanos, considerando la indivisibilidad e interdependencia de estos.

---

[40] CIDH. Informe sobre la situación de los derechos humanos en Venezuela. OEA/Ser.L/V/II.118. Doc. 4 rev. 1. 24 octubre 2003, párr. 525.

Informes de país

Honduras: Derechos Humanos y golpe de Estado. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 55. 30 diciembre 2009

207. Los órganos del sistema interamericano de protección de derechos humanos se han expresado en numerosas oportunidades sobre el vínculo existente entre la democracia y los derechos humanos. En la Opinión Consultiva 8, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, "Corte Interamericana") señaló: "En una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de derecho constituyen una tríada, cada uno de cuyos componentes se define, completa y adquiere sentido en función de los otros" [41]. Por su parte, la Comisión Interamericana sostuvo que el sistema democrático y la vigencia del Estado de derecho son cruciales para la efectiva protección de los derechos humanos y que, en contraposición, la plena garantía de los derechos humanos no es posible sin el reconocimiento efectivo e irrestricto de los derechos políticos[42].

Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Paraguay. OEA/Ser./L/VII.110. doc. 52. 9 marzo 2001

6. La Comisión estima pertinente agregar que la democracia representativa no puede desligarse de lo señalado en el propio preámbulo de la Convención Americana en el sentido de que "sólo puede realizarse el ideal del ser humano libre, exento del temor y de la miseria, si se crean condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos".

7. El objetivo no es sólo avanzar hacia una democracia representativa plena, sino velar porque tal sistema de organización política represente para cada persona la posibilidad de lograr el respeto y realización plena de todos sus derechos humanos, tanto civiles y políticos, como

---

[41] Corte I.D.H., *El Hábeas Corpus Bajo Suspensión de Garantías* (arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-8/87 del 30 de enero de 1987. Serie A No. 8, párr. 26.

[42] CIDH, *Informe Anual 2008*, Capítulo IV, Cuba.

económicos, sociales y culturales. Ello, por demás, constituye la mejor garantía para la preservación misma de la democracia como sistema, pues en la medida en que las personas estén convencidas, por su propia experiencia personal, de que ése es efectivamente el mejor modelo de organización política, éstas serán la mejor garantía contra dictaduras tradicionales y contra otras formas autoritarias de gobierno.

Informes temáticos

Políticas públicas con enfoque de derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 191. 15 septiembre 2018

110. La Comisión observa que los principios de indivisibilidad, universalidad e interdependencia de los derechos humanos parten de la base de que la realización plena de los derechos sólo puede lograrse si el Estado adopta medidas de carácter integral. Esta integralidad no sólo supone el diálogo, la coordinación, y el trabajo conjunto de los distintos sectores del aparato estatal que deben aportar respuestas articuladas en función de las diversas dimensiones que un mismo problema presenta, sino que también supone la atención sobre las situaciones de múltiple discriminación que sufren determinadas personas y grupos sociales[43].

Informes anuales

Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2006, Capítulo IV. Venezuela

206. La Comisión considera que es parte inherente de los procesos de transformación y profundización democrática de los países del hemisferio albergar por el respeto a los derechos humanos teniendo como parámetros fundamentales la búsqueda de políticas y prácticas que lleven a garantizar plenamente los derechos civiles y políticos así como también los derechos económicos sociales y culturales de las personas. Estos procesos se ven beneficiados por la existencia de políticas estatales que promueven el pluralismo de ideas y eliminen todo tipo de medidas que discriminen a un individuo o grupo de personas en su participación igualitaria y plena de la vida política, económica y social de

[43] CIDH. Plan estratégico 2017-2021. Pág. 39.

su país a razón de su "raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social[44].

B. Elementos esenciales de la democracia representativa

31. La CIDH ha expresado que la democracia representativa es la forma de organización del Estado explícitamente adoptada por los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos. A diferencia del Sistema Universal, el sistema interamericano lo ha incorporado como una norma expresa en su Carta constitutiva, en el mencionado artículo 3(d). Para ello, desde 1948 los Estados miembros reconocieron como derecho humano el "derecho de sufragio y de participación en el Gobierno", consagrado en el artículo XX de la Declaración Americana de la siguiente manera: “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”. Asimismo, en el marco de la Convención Americana bajo el artículo 23, se consagraron los derechos políticos inherentes a la democracia representativa, que incluye el derecho de participar en la dirección de asuntos públicos y de votar y ser elegidos[45].

32. La Comisión, citando a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, hizo eco del llamado a los Estados Miembros a que “restablezcan o perfeccionen el sistema democrático de gobierno, en el cual el ejercicio del poder se derive de la legítima y libre expresión de la voluntad popular, de acuerdo con las características y circunstancias propias de cada país"[46].

33. A continuación, se compendian algunos pronunciamientos de la CIDH que dan luz sobre la definición de la democracia representativa y de sus elementos esenciales en los términos de la Carta Democrática Interamericana, así como de los conceptos de institucionalidad democrática e institucionalidad en derechos humanos que la CIDH estableció en su estrategia institucional.

---

[44] Convención Americana sobre Derechos Humanos, Articulo 1.1. San José de Costa Rica 22 de noviembre de 1969.

[45] CIDH. Informe No. 137/99. Caso 11.863. Fondo. Andrés Aylwin Azócar y otros (Chile), 27 de diciembre de 1999, párr. 31, 41 y 43.

[46] CIDH. Informe No. 137/99. Caso 11.863. Fondo. Andrés Aylwin Azócar y otros (Chile), 27 de diciembre de 1999, párr. 35.

34. Con respecto al concepto de democracia representativa:

Informes anuales

Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2022, Capítulo IV. Nicaragua

25. La CIDH recuerda que, la democracia es entendida como "[…] un valor universal basado en la voluntad libremente expresada de los pueblos para determinar su propio sistema político, económico, social y cultural y su participación plena en todos los aspectos de sus vidas"[47]. Esta resulta indispensable para el ejercicio efectivo de derechos humanos y libertades fundamentales[48]. Para su consolidación, es imprescindible contar con una institucionalidad guiada por la separación, independencia y equilibrio de poderes, así como el ejercicio efectivo de derechos políticos, a través de elecciones libres y justas, y el respeto y la promoción del pluralismo en la sociedad[49].

Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2022, Capítulo IV. Cuba

13. Además, los Estados miembros de la OEA, al adoptar la Carta Democrática Interamericana en el 2001, reconocieron que la democracia representativa es el sistema en que se puede alcanzar la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región, siendo fundamental para lograr el pleno ejercicio de los derechos fundamentales. El artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana establece que:

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;

---

[47] ONU, Asamblea General, Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, A/60/L.1, 15 de septiembre de 2005, párr. 135.

[48] Articulo 7 de la Carta Democrática Interamericana.

[49] Artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana; y ONU; Comisión de Derechos Humanos, Resolución 2000/47, La promoción y consolidación de la democracia, 25 de abril de 2000.

el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos[50].

Informes temáticos

Liberta de expresión en Cuba. OEA/SER.L/V/II CIDH/RELE/INF.21/18 31 de diciembre de 2018

21. Dada la estrecha relación de los derechos […] con la democracia, debe hacerse referencia a la Carta Democrática Interamericana y en particular, a su artículo 4 que afirma lo siguiente: "[e]l fortalecimiento de la democracia requiere de transparencia, probidad, responsabilidad y eficacia en el ejercicio del poder público, respeto por los derechos sociales, libertad de prensa, así como del desarrollo económico y social". […].

35. En relación con los derechos políticos, es decir, el régimen plural de partidos y organizaciones políticas, la celebración de elecciones periódicas y el acceso y ejercicio del poder con sujeción al Estado de derecho:

Informes de país

Nicaragua: Concentración del poder y debilitamiento del Estado de Derecho. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 288 25 octubre 2021

117. Los derechos políticos, reconocidos en el artículo XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre[51], son entendidos como aquellos que reconocen y protegen el derecho y el deber de todos los ciudadanos de participar en la vida política de su país. Se trata de derechos que, por esencia, propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político[52]. Como ha destacado la CIDH,

[50] OEA, Carta Democrática Interamericana, Art. 3. Adoptada en el Vigésimo octavo Período Extraordinario de Sesiones, 11 de septiembre de 2001, Lima, Perú.

[51] El artículo XX de la Declaración Americana establece que "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".

[52] CIDH, Democracia y derechos humanos en Venezuela. 30 de diciembre de 2009, párr. 18.

existe una “relación directa entre el ejercicio de los derechos políticos y el concepto de democracia como forma de organización del Estado”[53].

Informes anuales

Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2022, Capítulo IV. Cuba

15. […] es doctrina de la CIDH que el ejercicio del derecho a la participación política implica “el derecho a organizar partidos y asociaciones políticas, que a través del debate libre y de la lucha ideológica pueden elevar el nivel social y las condiciones económicas de la colectividad, y excluye el monopolio del poder por un solo grupo o persona”[54]. Asimismo, ha considerado la Comisión que:

Los gobiernos tienen, frente a los derechos políticos y al derecho a la participación política, la obligación de permitir y garantizar la organización de todos los partidos políticos y otras asociaciones, a menos que éstas se constituyan para violar derechos fundamentales; el debate libre de los principales temas socioeconómicos; y la realización de elecciones generales libres y con las garantías necesarias para que sus resultados representen la voluntad popular[55].

16. […] para la CIDH, el concepto de democracia representativa se asienta sobre el principio de que es el pueblo el titular de la soberanía política y que, en ejercicio de esta soberanía, elige a sus representantes para que ejerzan el poder político. Estos representantes, además, son elegidos por los ciudadanos para aplicar medidas políticas determinadas, lo cual a su vez implica que haya existido un amplio debate sobre la naturaleza de las políticas a aplicar –libertad de expresión– entre grupos políticos organizados –libertad de asociación– que han tenido la oportunidad de expresarse y reunirse públicamente –

[53] CIDH, Democracia y derechos humanos en Venezuela.30 de diciembre de 2009, párr. 21; y Segundo informe sobre la situación de los derechos humanos en Perú. 2 de junio de 2000, Capítulo IV, párrafo 1.

[54] CIDH, Informe Anual, Capítulo IV, Cuba, “a. Los derechos políticos”, 2002, párr. 12.

[55] CIDH, Informe Anual, Capítulo IV, Cuba, “a. Los derechos políticos”, 2002, párr. 12.

derecho de reunión–[56]. El ejercicio de los derechos políticos es, por tanto, inseparable de los otros derechos humanos fundamentales.

Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2021, Capítulo IV. Nicaragua

34. En este orden de ideas, la Comisión enfatiza que "el ejercicio de los derechos políticos es un elemento esencial del régimen de democracia representativa". Por tal razón, se ha referido a la necesidad de celebrar elecciones "auténticas y libres", indicando que existe "un lazo directo entre el mecanismo electoral y el sistema de democracia representativa". A juicio de la Comisión como parte de la autenticidad de las elecciones a la que se refiere el artículo 23 .2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en un sentido positivo, debe existir correspondencia entre la voluntad de los electores y el resultado de la elección, sin embargo, "en un sentido negativo, esa característica implica la ausencia de coerciones que distorsionen la voluntad de los ciudadanos"[57]. Específicamente, la Comisión ha desarrollado que la "autenticidad de las elecciones abarca diferentes fenómenos"[58]: por un lado, los referidos a las condiciones generales en que el proceso electoral se desarrolla y, por otro lado, aquellos fenómenos vinculados con el sistema legal e institucional que organiza las elecciones y que ejecuta las acciones propias del acto electoral, es decir, aquello relacionado de manera directa e inmediata con la emisión del voto[59].

Informes de país

Nicaragua: Concentración del poder y debilitamiento del Estado de Derecho. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 288. 25 octubre 2021

176. […] La CIDH observa que el Comité Jurídico Interamericano (CJI/ RES. 159. (LXXV-O/09) estableció que la democracia "no se agota en los procesos electorales, sino que se expresa también en el ejercicio legítimo

[56] CIDH, Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Haití, OEA/Ser.L/V/II.77.rev.1 Doc. 18, 8 mayo 1990, Capítulo 1. "Derechos políticos", párr. 15.

[57] CIDH, Resolución No. 01/90 Casos 9768, 9780 y 9820 (México), 29 de septiembre de 1990, párr. 48

[58] CIDH, Resolución No. 01/90 Casos 9768, 9780 y 9820 (México), 29 de septiembre de 1990, párr. 48.

[59] CIDH, Resolución No. 01/90 Casos 9768, 9780 y 9820 (México), 29 de septiembre de 1990, párr. 48.

del poder dentro del marco del Estado de Derecho, que incluye el respeto a los elementos, componentes y atributos de la democracia[60]."

36. En cuanto a la separación e independencia de los poderes públicos:

Informes Anuales

Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2022, Capítulo IV. Cuba

29. De acuerdo con las consideraciones anteriores, el artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana enuncia entre los elementos constitutivos de una democracia representativa la separación e independencia de los poderes públicos. Sobre esto, la Corte IDH precisó, en el marco de la Opinión Consultiva No. 28 de 2021, que:

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[61].

30. En este sentido, entiende la Corte Interamericana que "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"[62]. Este sistema de "frenos y contrapesos" exigiría, por ende, la existencia de garantías que permitan a los poderes un actuar libre y con autonomía, sin injerencias ni subordinación de unos a otros.

---

[60] Corte IDH. Opinión Consultiva Oc-28/21. La figura de la reelección presidencial indefinida en sistemas presidenciales en el contexto del sistema interamericano de derechos humanos. 7 de junio de 2021.

[61] Corte IDH. *La figura de la reelección presidencial indefinida en Sistemas Presidenciales en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos* (Interpretación y alcance de los artículos 1, 23, 24 y 32 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 3.d de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y de la Carta Democrática Interamericana). *Opinión Consultiva OC- 28/21* de 7 de junio de 2021. Serie A No. 28, párr. 80.

[62] Corte IDH. *La figura de la reelección presidencial indefinida en Sistemas Presidenciales en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos* (Interpretación y alcance de los artículos 1, 23, 24 y 32 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 3.d de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y de la Carta Democrática Interamericana). *Opinión Consultiva OC- 28/21* de 7 de junio de 2021. Serie A No. 28, párr. 82.

37. En cuanto a la transparencia, probidad, libertad de prensa y responsabilidad y eficacia en el ejercicio del poder público:

Informes temáticos

Hacia la garantía efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes: Sistemas Nacionales de Protección. OEA/Ser.L/V/II.166. Doc. 206/17. 30 noviembre 2017

440. La transparencia es un principio que debe orientar la relación del Estado con todas las personas bajo su jurisdicción en el manejo de la gestión pública. El acceso a la información es un derecho que sustenta el adecuado funcionamiento de la democracia puesto que es condición para garantizar otros derechos y, en particular, el de participación ciudadana en la gestión pública.

442. El principio de transparencia activa y el derecho al acceso a la información son cruciales en una sociedad democrática al permitir la participación, la vigilancia y la fiscalización de la actuación del Estado. Además permiten superar la barrera del acceso a la información como un obstáculo para el acceso a los servicios para los grupos en mayor situación de vulnerabilidad, o que la información sea utilizada como una forma de ejercer poder, discriminar, hacer proselitismo o dar lugar a corrupción. Debe proporcionarse asimismo información sobre el procedimiento para formular consultas y para interponer quejas. Dicha información debe proporcionarse al público de forma rutinaria y proactiva.

Zonas Silenciadas: regiones de alta peligrosidad para ejercer la libertad de expresión. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF.16/17. Marzo 15 de 2017

16. La jurisprudencia interamericana ha sido consistente en reafirmar que, en tanto piedra angular de una sociedad democrática, la libertad de expresión es una condición esencial para que la sociedad esté suficientemente informada[63]; que la máxima posibilidad de información es un requisito del bien común, y es el pleno ejercicio de la libertad de

[63] Corte IDH. Caso "La Últma Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73. Párr. 68.

información el que garantiza tal circulación máxima[64]; de otro lado, la libre circulación de ideas y noticias no es concebible sino dentro de una pluralidad de fuentes de información y del respeto a los medios de comunicación[65].

145. Los medios de comunicación y el periodismo de investigación se han convertido en un factor fundamental para la lucha contra la corrupción, el abuso de autoridad, las violaciones graves a los derechos humanos y la ineficiencia en el ejercicio del gobierno. En el hemisferio americano, el periodismo juega un papel fundamental para hacer realidad el 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[66].

38. Por otra parte, se destacan consideraciones particulares en torno a los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales cuya promoción y observancia son consustanciales al desarrollo integral, al crecimiento económico con equidad y a la consolidación de la democracia en los Estados del Hemisferio[67].

Informes temáticos

Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 209. 31 diciembre 2017

414. […] La CIDH reitera que los derechos humanos constituyen un todo indisoluble, por lo que, si bien los DESCA son abordados de manera separada en función de sus especificidades, el ejercicio efectivo de la democracia requiere como presupuesto el ejercicio pleno de los derechos

---

64 Corte IDH. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultva OC-5⁄85 de 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5. Párr. 77.

65 Corte IDH. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultva OC-5⁄85 de 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5. Párr. 78.

66 Carta Democrátca Interamericana: "Artculo 4. Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actvidades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestón pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa. La subordinación consttucional de todas las insttuciones del Estado a la autoridad civil legalmente consttuida y el respeto al estado de derecho de todas las entdades y sectores de la sociedad son igualmente fundamentales para la democracia.

67 Carta Democrática Interamericana, artículo 13.

y libertades fundamentales de toda la población[68]. Al respecto, la CIDH recuerda que “una vida libre de temor y necesidad comporta inevitablemente garantizar los derechos civiles y políticos puesto que a través de la participación popular, quienes son objeto de la negación de sus derechos económicos y sociales, pueden participar en las decisiones que se relacionan con la asignación de los recursos nacionales y el establecimiento de programas sociales, educativos y de salud”[69].

Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Paraguay. OEA/Ser./L/VII.110. doc. 52. 9 marzo 2001

4.El preámbulo del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador" reconoce en forma expresa “la estrecha relación que existe entre la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales y la de los derechos civiles y políticos, por cuanto las diferentes categorías de derechos constituyen un todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, por lo cual exigen una tutela y promoción permanente con el objeto de lograr su vigencia plena, sin que jamás pueda justificarse la violación de unos en aras de la realización de otros”. En el mismo orden de ideas, la Comisión ha citado al actual Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Profesor Antonio A. Cançado Trindade, quien señala lo siguiente:

> La denegación o violación de los derechos económicos, sociales y culturales, materializada, por ejemplo, en la pobreza extrema, afecta a los seres humanos en todas las esferas de su vida (inclusive civil y política), revelando así de modo evidente la interrelación o indivisibilidad de los derechos humanos. La pobreza extrema constituye, en última instancia, la negación de todos los derechos humanos. Cómo hablar del derecho a la libre

[68] Desde hace varios años, la CIDH ha reconocido la relación entre la violación de los derechos a la seguridad física, por una parte, y la negación de los derechos económicos y sociales y la supresión de la participación política. La CIDH ha señalado también que “[t]oda distinción que se establezca entre los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales constituye una formulación categorizante que se aparta de la promoción y garantía de los derechos humanos” [CIDH, Ten Years of Activities 1971-1981, pág. 321. Citado en CIDH, Informe Anual 1993, Capítulo V].

[69] CIDH, Informe Anual 1993, Capítulo V.

expresión, sin derecho a la educación? Cómo concebir el derecho a entrar y salir (libertad de circulación), sin derecho a una vivienda? Cómo contemplar el derecho a una libre participación en la vida pública, sin derecho a alimentarse? Como referirse al derecho a la asistencia jurídica, sin tener presente, al mismo tiempo, el derecho a la salud? Y los ejemplos se multiplican. En definitiva, todos experimentamos la indivisibilidad de los derechos humanos, en la cotidianidad de nuestras vidas, y ésa es una realidad que no puede ser dejada de lado. Ya no hay lugar a la compartimentación, se impone una visión integrada de todos los derechos humanos[70].

Pobreza y derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II.164 Doc. 147. 7 septiembre 2017

3. Teniendo en cuenta la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, la Comisión Interamericana […] ha puntualizado que la violación de los derechos económicos, sociales y culturales generalmente trae aparejada una violación de los derechos civiles y políticos. A través de sus distintos mecanismos, la Comisión ha observado que los altos niveles de discriminación estructural y exclusión social a que están sometidos ciertos grupos en situación de pobreza, hacen ilusoria su participación ciudadana, su acceso a la justicia y disfrute efectivo de derechos[71]. Desde un enfoque de derechos humanos, la pobreza y la pobreza extrema suponen afectaciones a ambas categorías de derechos y su superación, por ende, se relaciona con el acceso y satisfacción de derechos humanos desde una concepción amplia.

108. El artículo 2 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA), indica que uno de los propósitos de la Organización es promover el desarrollo económico, social y cultural de sus Estados Miembros y erradicar la pobreza crítica. El artículo 3 identifica a la

[70] CIDH, Segundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Perú, 2000, cap. VI, párr. 4, citando a Cançado Trindade, Antonio A., "La Justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en el plano internacional", publicado en Revista Lecciones y Ensayos, 1997-98, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1998, p. 80.

[71] CIDH, Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay, Op. Cit, párr. 4.

eliminación de la pobreza crítica como parte esencial de la promoción y consolidación de la democracia. El artículo 34 dispone que los Estados miembros convienen dedicar sus máximos esfuerzos a la consecución de una serie de metas básicas, entre las que se pueden mencionar a la nutrición adecuada y condiciones que hagan posible una vida sana, productiva y digna: salarios justos, erradicación del analfabetismo, viviendas etc. La consecución de dichas metas en condiciones de igualdad real para la satisfacción de los derechos humanos constituye el punto de partida de un desarrollo integral.

109. La Carta Democrática Interamericana, aprobada en Lima en 2001, plantea el vínculo que existe entre el combate a la pobreza y la estabilidad y consolidación de la democracia. Así, concentra uno de sus apartados, específicamente, en la relación entre "Democracia, desarrollo integral y combate a la pobreza", precisando que, "la democracia y el desarrollo económico y social son interdependientes y se refuerzan mutuamente" (artículo 11) y que "la pobreza, el analfabetismo y los bajos niveles de desarrollo humano son factores que inciden negativamente en la consolidación de la democracia (artículo 12)[72].

93. La experiencia demuestra que la pobreza extrema puede afectar seriamente la institucionalidad democrática, pues constituye una desnaturalización de la democracia y hace ilusoria la participación ciudadana, el acceso a la justicia y el disfrute efectivo, en general, de los derechos humanos. Por ello, además de destinar recursos públicos por un monto suficiente para la implementación de políticas públicas destinadas a erradicar la pobreza, y para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados deben velar por el uso apropiado de tales recursos y rendir cuentas al respecto.

221. […] la Corte Interamericana analiza el contenido de las obligaciones comprendidas en el artículo 26 de la Convención

[72] OEA, Carta de la Organización de los Estados Americanos. Carta Democrática Interamericana. Asimismo, resulta importante destacar que, en el marco de las Cumbres de las Américas, los Estados han reconocido la universalidad, indivisibilidad, e interdependencia de los derechos humanos, como fundamental para el funcionamiento de las sociedades democráticas. Quinta Cumbre de las Américas, Puerto España, Trinidad y Tobago, Declaración de Compromiso de Puerto España, 17-19 de abril del 2009, párr. 82; Tercera Cumbre de las Américas, Ciudad de Quebec, Canadá, 20-22 de abril de 2001, Plan de Acción, página 5.

Americana, recordando la interdependencia entre los derechos civiles y políticos y los económicos, sociales y culturales, considerando que los mismos deben ser entendidos integralmente como derechos humanos, sin jerarquía entre si y exigibles en todos los casos ante aquellas autoridades que resulten competentes para ello[73].

39. Con relación a la Institucionalidad democrática e institucionalidad de derechos humanos:

Informes temáticos

Pandemia y Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 396. 9 de septiembre de 2022

24. La CIDH ha entendido la institucionalidad democrática y la institucionalidad en derechos humanos como ejes transversales a través de los cuales se verifican los avances y retrocesos para el ejercicio de derechos y libertades políticas, derecho de asociación y reunión, de libertad de expresión y difusión del pensamiento, como así también los retos que enfrentan los sistemas democráticos. Asimismo, comprende el seguimiento de las instancias donde se diseñan, se ejecutan y se controlan las políticas públicas, en particular aquellas relacionadas con la promoción, protección y transversalización de los derechos humanos.

25. A través de estos ejes también se pretende verificar los mecanismos de participación social con el objetivo de comprender, desde la perspectiva de los derechos humanos, la necesaria relación de la población con los espacios formales para reclamar al Estado el resguardo efectivo de sus derechos; las estrategias estatales para incentivar la participación social en la elaboración, implementación y seguimiento de las políticas públicas; y la previsión de instancias permanentes de diálogo con la sociedad civil, respectando su autonomía, libre funcionamiento e independencia, entre otros aspectos[74].

---

[73] Corte IDH. Caso Acevedo Buendía y otros ("Cesantes y Jubilados de la Contraloría") Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2009 Serie C No. 198, párr. 101.

[74] CIDH, Plan Estratégico 2017-2021, OEA/Ser.L/V/II.161, Doc. 27/17, 20 de marzo de 2017. Pag 39

Estrategia Institucional

Plan Estratégico 2017-2021, OEA/Ser.L/V/II.161, Doc. 27/17, 20 de marzo de 2017

INSTITUCIONALIDAD EN DERECHOS HUMANOS. Para analizar cómo la Institucionalidad Pública está respondiendo a las cuestiones de derechos humanos, será importante comprender cómo se caracterizan, se conforman y se articulan las políticas públicas, las normativas y las instituciones en general. La institucionalidad pública y estatal es comprendida como las instancias donde se diseñan, se ejecutan y se controlan las políticas públicas; en dichas esferas es esencial resaltar la importancia de la promoción y/o protección de los derechos humanos. Por su parte, las políticas públicas con enfoque en derechos humanos orientan y coordinan la acción estatal con el objetivo de proteger y promover estos derechos, enfocadas a resolver problemáticas políticamente definidas dentro de un contexto social y económico. El fortalecimiento institucional en derechos humanos es clave para el respecto y la implementación de los estándares interamericanos de derechos humanos.

Un aspecto complementario a la mirada sobre la institucionalidad y las políticas públicas en derechos humanos, es el análisis de las políticas fiscales y del presupuesto estatal para financiar los derechos humanos. Es necesario observar si hay recursos asignados y si los mismos logran responder a las cuestiones estructurales de derechos humanos acorde a los objetivos y metas que se deben perseguir; si están claramente focalizado en los aspectos específicos a resolver; y si su ejecución puede ser trazable y transparente, para medir el impacto de las políticas públicas de derechos humanos. La política fiscal puede contribuir a la redistribución de la riqueza para reducir las desigualdades; a las correcciones de las deficiencias del mercado y la protección de los bienes comunes; al financiamiento de derechos según lo requerido; impulsar que haya una inversión para el cumplimiento de los derechos humanos; y a la rendición de cuentas entre el Estado y la ciudadanía. Esos son temas que merecen ser observados dado que afectan la realización de los derechos humanos de manera directa. Es

fundamental destacar la importancia de la institucionalidad de los derechos humanos como una agenda de Estado.

C. Estado de Derecho

40. La CIDH ha establecido que la democracia, como forma de organización política del Estado de Derecho, se basa en el principio de que la soberanía política es un derecho de los ciudadanos mediante la cual eligen a sus representantes, en quienes recae el poder político. Dichos representantes reciben un mandato que ejercen representado los derechos de quienes tienen puntos de vistas minoritarios, a través de un control eficaz de las instituciones públicas y mediante la existencia de un equilibrio entre todas las ramas del gobierno. Por su parte, la ciudadanía no solo elige a sus representantes, sino que también participa en otros procesos de toma de decisiones. Además, implica la observancia de los derechos humanos, para lo cual es necesario que exista un orden jurídico e institucional en el que las leyes sean más importantes que la voluntad de quienes gobiernan para preservar la expresión de la voluntad popular: el Estado de Derecho[75].

41. A continuación, se presentan pronunciamientos de la CIDH que ilustran la definición del Estado de derecho y sus principios, necesarios para la gobernabilidad democrática.

Informes de país

Segundo informe sobre la situación de los derechos humanos en el Perú. OEA/Ser.L/V/II.106. Doc. 59 rev. 2 junio 2000

1. La vigencia de los derechos y libertades en un sistema democrático requiere un orden jurídico e institucional en el que las leyes prevalezcan sobre la voluntad de los gobernantes, y en el que exista un control judicial de la constitucionalidad y legalidad de los actos del poder público, vale decir, presupone el respeto del estado de derecho.

Informe sobre la situación de los derechos humanos en Venezuela. OEA/Ser.L/V/II.118. Doc. 4 rev. 2. 29 diciembre 2003

[75] CIDH. Informe sobre la situación de los derechos humanos en Venezuela. OEA/Ser.L/V/II.118. Doc. 4 rev. 1. 24 octubre 2003, párr. 528.

526. La definición del Estado de Derecho se asienta en tres principios fundamentales. En primer término, el principio de la limitación del poder, que se concreta en la distribución constitucional del poder. En segundo lugar, el principio de legalidad, que establece que los órganos del Estado deben estar y actuar sometidos a la ley. La Constitución es la ley suprema, a la cual tienen que someterse todos los órganos del Estado, incluyendo ciertamente al titular del Poder Ejecutivo, quien no puede pasar por alto lo estipulado en ella. Finalmente, el tercer principio es el de la declaración de los derechos fundamentales.

Informes Anuales

Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2022, Capítulo IV. Nicaragua

26. La CIDH considera que el Estado Democrático de Derecho, como forma de organización del poder político, se rige, entre otros principios fundamentales, por el principio de separación de poderes. Supone que las distintas funciones estatales correspondan a órganos separados, independientes y equilibrados entre sí, de manera que se permitan los límites necesarios para el ejercicio del poder y se evite la arbitrariedad[76].

Informes temáticos

Pandemia y Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 396. 9 de septiembre de 2022

28. La Comisión destaca que el Estado de Derecho en un sistema democrático implica una división de las funciones de los poderes del Estado y, a la vez, un sistema de controles para el ejercicio de dichas funciones. Este sistema de control institucional debe garantizarse con particular énfasis en los contextos de emergencia. De este modo, es posible dotar al sistema democrático de sólidas bases y asegurar que los derechos humanos, a pesar de que pueden ser limitados de

[76] CIDH, Nicaragua: Concentración del poder y debilitamiento del Estado de Derecho, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 288, 25 octubre 2021, párr. 176.

conformidad a la normativa del derecho internacional de los derechos humanos, no sean menoscabados o frustrados en su ejercicio[77].

42. Con relación al principio de legalidad:

Informes temáticos

Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el Estado de derecho en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44. 5 diciembre 2013

206. El principio de legalidad se encuentra reconocido en el artículo 9 de la Convención Americana y es uno de los principios que presiden la actuación de todos los órganos del Estado en sus respectivas competencias, particularmente, cuando deriva del ejercicio de su poder punitivo[78]. En virtud del principio de legalidad la calificación de un hecho como ilícito y la fijación de sus efectos jurídicos deben ser preexistentes a la conducta del sujeto que se considera infractor.[79] Dicho principio implica establecer "una clara definición de la conducta incriminada, la fijación de sus elementos y el deslinde de comportamientos no punibles (…)"[80].

43. Respecto del principio de la declaración de derechos fundamentales:

Informes anuales

Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2006, Capítulo IV. Venezuela

208. En este contexto, el sistema democrático y la vigencia del estado de derecho son cruciales para la efectiva protección de los derechos

---

[77] CIDH, CIDH llama a garantizar la vigencia de la democracia y el Estado de Derecho en el contexto de la pandemia de COVID-19, 9 de junio de 2020

[78] Corte IDH. Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111. Párr. 176. Citando: Corte IDH. Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Excepciones Preliminares. Sentencia de 18 de noviembre de 1999. Serie C No. 61, párr. 107.

[79] Corte IDH. Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Excepciones Preliminares. Sentencia de 18 de noviembre de 1999. Serie C No. 61, párr 106. Citando. Corte Europea de Derechos Humanos, Ezelin judgment of 26 April 1991, Series A no. 202, para. 45; y Corte Europea de Derechos Humanos, Müller and Others judgment of 24 May 1988, Serie A no. 133, párr. 29.

[80] Corte IDH. Caso Usón Ramírez Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C No. 207, párr. 55 y Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párrs. 105-107.

humanos. El estado de derecho a la luz de los instrumentos internacionales de derechos humanos implica el buen funcionamiento del Estado, y el cumplimiento efectivo y equitativo de sus responsabilidades en materia de justicia, seguridad, educación o salud. En definitiva, el estado de derecho implica pleno respeto y ejercicio efectivo de los derechos humanos, políticos, económicos, sociales y culturales de los habitantes de los Estados garantizando que se acceda a mejores y mayores formas de protección de los valores de la dignidad humana.

44. En cuanto al principio de no discriminación e igualdad ante la ley:

Informes temáticos

El camino hacia una democracia sustantiva: la participación política de las mujeres en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 79. 18 abril 2011

12. La CIDH ha establecido que el principio de no discriminación es uno de los pilares de cualquier sistema democrático y una base fundamental de la OEA[81]. La Carta de la Organización, en su artículo 3(1) establece, como principio básico, que: "Los Estados Americanos proclaman los derechos fundamentales de la persona humana sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo". El artículo 1(1) de la Convención Americana provee que los Estados partes de la Convención se comprometen a respetar los derechos sin discriminación alguna por motivo de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. Por su parte, la Declaración Americana dispone, en el artículo II, que ”Todas las personas son iguales ante la Ley y tienen los derechos y deberes consagrados en esta declaración sin distinción de raza, sexo, idioma, credo ni otra alguna”. En complemento del principio de no discriminación, el artículo 24 de dicha Convención reconoce que “Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley”. Estos principios han

[81] CIDH, Informe Anual del año 1999 sobre Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas especiales de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de las mujeres con los principios de igualdad y no discriminación, capítulo III, A, 2.

sido desarrollados en la jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos.

Informes de fondo

Informe No. 75/15. Caso 12.923. Fondo. Rocío San Miguel Sosa y otras. Venezuela. 29 de diciembre de 2003

144. Respecto del principio de igualdad y no discriminación, establecido en los artículos 24 y 1.1 de la Convención, la Comisión y la Corte Interamericanas han señalado reiteradamente que constituye el eje central y fundamental del sistema interamericano de derechos humanos. Asimismo, se ha establecido que "acarrea obligaciones erga omnes de protección que vinculan a todos los Estados y generan efectos con respecto a terceros, inclusive particulares"[82]. La Corte ha indicado que en la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del jus cogens. Sobre él descansa el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional, y permea todo el ordenamiento jurídico[83].

Informe No. 5/14. Caso 12.841. Fondo. Ángel Alberto Duque. Colombia. 2 de noviembre de 2011

61. […] el derecho de protección igualitaria de la ley y la no discriminación implican que los Estados tienen la obligación de (i) abstenerse de introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias o que tengan efectos discriminatorios en diferentes grupos de una población; (ii) eliminar las regulaciones de carácter discriminatorio; (iii) combatir las prácticas discriminatorias; y (iv) establecer normas y adoptar las medidas necesarias para reconocer

[82] Corte IDH, Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 173 (5).

[83] Cfr. Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, párr. 101, y Caso Espinoza Gonzáles Vs. Perú. Excepciones Preliminares, párr. 216.

y asegurar una efectiva igualdad de todas las personas ante la ley[84]. Más aún, la Corte ha establecido que los Estados deben abstenerse de realizar acciones que de cualquier manera vayan dirigidas, directa o indirectamente, a crear situaciones de discriminación de iure o de facto[85]. Los Estados están obligados a adoptar medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades, en perjuicio de determinado grupo de personas. Esto implica el deber especial de protección que el Estado debe ejercer con respecto a actuaciones y prácticas de terceros que, bajo su tolerancia o aquiescencia, creen, mantengan o favorezcan las situaciones discriminatorias[86].

D. Principales desafíos de la democracia

45. En este apartado se presenta una breve descripción del panorama reciente que ha observado la CIDH en torno a la situación de la institucionalidad democrática en las Américas. Al respecto, la CIDH ha observado que en el pasado, las dificultades respecto a la gobernabilidad de la seguridad ciudadana se pusieron especialmente en evidencia cuando muchos países del hemisferio comenzaron la recuperación de sus sistemas democráticos en los últimos lustros, después de varios años de guerras civiles, gobiernos autoritarios o dictaduras militares. Sin desconocer los déficits institucionales estructurales de la región, se consideró que la ausencia del Estado de Derecho durante esos períodos potenció los desafíos[87].

46. En los últimos cinco años, en ejercicio de su mandato de monitoreo de la situación de derechos humanos en la región, la CIDH ha reconocido que se observan algunos avances y compromisos alentadores que dan cuenta de la voluntad de los Estados

---

[84] CIDH, El trabajo, la educación y los recursos de las mujeres: la ruta hacia la igualdad en la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales, OEA/Ser.L/V/II.143, Doc. 59, 3 noviembre 2011, párr. 17, con cita de Corte IDH. Caso de las Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C No. 130, párr. 141; Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003, Serie A No. 18, párr. 88; Caso López Álvarez Vs. Honduras. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141, párr. 170; Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño. Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17, párr. 44.

[85] Cfr. Corte IDH. Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 103; Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek. Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010 Serie C No. 214, párr. 271.

[86] Corte IDH. Caso Atala Riffo y Niñas Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 24 de febrero de 2012. Serie C No. 239, párr. 80, con cita de, inter alia, Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18.

[87] CIDH. Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57. 31 diciembre 2009, párr. 75

para asegurar la plena vigencia de los derechos humanos en el hemisferio[88]. No obstante, también se observan desafíos que ponen de manifiesto la fragilidad institucional del Estado de Derecho y la necesidad de fortalecimiento democrático en la región[89].

47. En particular, han preocupado a la CIDH los procesos de desacreditación de las instituciones democráticas a raíz de la disconformidad de algunos sectores con los resultados electorales. Se ha observado que, en algunos casos, estas situaciones se han aprovechado para generar inestabilidad y tratar de destituir a personas elegidas por voto popular y tratar de garantizar la permanencia de determinados grupos políticos en el gobierno[90]. No son menores los diversos llamados que ha hecho la CIDH a algunos Estados a fin de garantizar elecciones pacíficas y respetar la más alta expresión de la soberanía popular, con estricto apego a la democracia representativa y a los derechos humanos, de conformidad con la Carta Democrática Interamericana[91].

48. La expansión de prácticas autoritarias es otra tendencia que se ha observado con preocupación en la región, entre ellas: el cierre de espacios democráticos, el debilitamiento de instituciones nacionales de derechos humanos y la promulgación de leyes o iniciativas que restringen el derecho de asociación y la libertad de expresión, de participación y de reunión pacífica[92].

49. A dichas prácticas se ha sumado una tendencia de socavar la independencia del poder judicial en algunos países de la región. Al respecto, se han observado acciones estatales provenientes de los diferentes poderes que plantean serios desafíos al sistema de frenos y contrapesos y que ponen en riesgo la institucionalidad democrática[93]. Preocupan especialmente los procesos de

---

[88] CIDH. Informe Anual 2017. Capítulo IV. Sección A: Desarrollo de los derechos humanos en la región, 31 diciembre 2017, párr. 10.

[89] CIDH. Informe Anual 2017. Capítulo IV. Sección A: Desarrollo de los derechos humanos en la región, 31 diciembre 2017, párr. 11.

[90] CIDH. Plan Estratégico 2023-2027. OEA/Ser.L/V/II.185. Doc. 310. 31 de octubre 2022, pág. 24.

[91] Algunos llamados de la CIDH en este sentido son: CIDH. Comunicado de Prensa No. 189/23. Ecuador: CIDH condena violencia política y alerta ataques a la democracia. 11 de agosto de 2023; CIDH. Comunicado de Prensa No. 163/23. CIDH insta al Estado de Guatemala a garantizar la participación política en las elecciones generales y a evitar injerencias indebidas. 21 de julio de 2023; CIDH. Comunicado de Prensa No. 155/23. Venezuela: CIDH condena la persecución a personas por motivos políticos en el contexto preelectoral. 14 de julio de 2023.

[92] CIDH. Plan Estratégico 2023-2027. OEA/Ser.L/V/II.185. Doc. 310. 31 de octubre 2022, pág. 24.

[93] CIDH. Informe Anual 2022. Capítulo IV. Sección A: Desarrollo de los derechos humanos en la región, 1 abril 2023, párr. 6

penalización de las y los operadores de justicia, así como las amenazas contra su vida, los actos de acoso u hostigamiento, los traslados o reasignaciones de funciones sin fundamento, entre otras represalias[94].

50. La CIDH ha observado también el cierre de espacios democráticos y obstáculos para el ejercicio de la labor periodísticas o la violencia contra personas defensoras, incluyendo pronunciamientos estigmatizadores provenientes de todos los ámbitos estatales, asesinatos, acoso, intimidación, criminalización, y el incremento de ataques contra la libertad de prensa[95].

51. Asimismo, también preocupa la tendencia a limitar la protesta social pacífca, incluso mediante su penalización, el uso desproporcionado de la fuerza por agentes estatales policiales y militares, las detenciones arbitrarias, el uso de violencia física, el empleo de armas de fuego y de las consideradas "menos letales"[96]. Dicha tendencia se vio particularmente exacerbada bajo el contexto de la pandemia originada por el virus COVID-19, en la que se adoptaron restricciones ilegítimas y el uso excesivo de la fuerza en materia de seguridad ciudadana, que en algunos Estados de la región trajeron como consecuencia muertes, lesiones graves y detenciones arbitrarias contra manifestantes y terceras personas ajenas a la protesta[97]. En el mismo sentido, es preocupante la mayor frecuencia o propensión para recurrir a la figura de los Estados de excepción como medida para atender situaciones que afectan la seguridad ciudadana[98].

52. Por otra parte, la CIDH ha observado con alarma el flagelo de la corrupción, en particular como resultado del crecimiento exponencial y el empoderamiento de la delincuencia organizada[99]. La corrupción la ha entendido la Comisión como un

---

[94] CIDH. Plan Estratégico 2023-2027. OEA/Ser.L/V/II.185. Doc. 310. 31 de octubre 2022, pág. 24.

[95] CIDH. Informe Anual 2022. Capítulo IV. Sección A: Desarrollo de los derechos humanos en la región, 1 abril 2023, párr. 8; CIDH. Plan Estratégico 2023-2027. OEA/Ser.L/V/II.185. Doc. 310. 31 de octubre 2022, pág. 24; CIDH. Informe Anual 2021. Capítulo IV. Sección A: Desarrollo de los derechos humanos en la región, 26 mayo 2022, párr. 11; CIDH. Informe Anual 2020. Capítulo IV. Sección A: Desarrollo de los derechos humanos en la región, 30 marzo 2021, párr. 12; CIDH. Informe Anual 2019. Capítulo IV. Sección A: Desarrollo de los derechos humanos en la región, 24 febrero 2020, párr. 9; entre otros.

[96] CIDH. Informe Anual 2019. Capítulo IV. Sección A: Desarrollo de los derechos humanos en la región, 24 febrero 2020, párr. 7; CIDH. Informe Anual 2020. Capítulo IV. Sección A: Desarrollo de los derechos humanos en la región, 30 marzo 2021, párr. 10 y 11.

[97] CIDH. Informe Anual 2020. Capítulo IV. Sección A: Desarrollo de los derechos humanos en la región, 30 marzo 2021, párr. 9

[98] CIDH. Informe Anual 2022. Capítulo IV. Sección A: Desarrollo de los derechos humanos en la región, 1 abril 2023, párr. 10

[99] CIDH. Plan Estratégico 2023-2027. OEA/Ser.L/V/II.185. Doc. 310. 31 de octubre 2022, pág. 24.

fenómeno agravado que afecta la construcción de sociedades democráticas y transparentes y el goce efectivo de los derechos humanos, en especial de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales[100]. Por lo tanto, la CIDH ha considerado un desafío la persistencia de altos niveles de impunidad y corrupción en caso de violaciones a los derechos humanos, tanto estructurales como coyunturales que han debilitado la confianza social en las instituciones estatales[101].

53. Finalmente, la fragilidad institucional y democrática también se ha visto agudizada por la crisis económica desencadenada por la pandemia, sumado a las desigualdades e inequidades sociales y económicas; así como a los altos niveles de conflictividad y violencia que generan un ambiente de inseguridad e impactan directamente en el goce de derechos de los habitantes de las Américas. Lo anterior tiene efectos desproporcionadamente graves para los grupos en situación de vulnerabilidad y discriminación histórica, tales como las mujeres, personas LGBTI, afrodescendientes e indígenas, niñas, niños y adolescentes, personas mayores, personas con discapacidad, las personas migrantes y refugiadas, las personas privadas de la libertad, entre otros.

54. De este modo, la CIDH ha identificado dos desafíos importantes en relación con la vigencia de los derechos y libertades en los sistemas democráticos. Por un lado, la necesidad de reforzar la institucionalidad democrática de los Estados, y por otro, el apremio por fortalecer las capacidades de los Estados para implementar políticas públicas con enfoque en derechos humanos que puedan generar impactos concretos en el goce y ejercicio de estos derechos para las personas, grupos y colectividades, con garantías de igualdad y justicia sobre el fundamento inherente de la dignidad humana[102].

---

[100] CIDH. Informe Anual 2017. Capítulo IV. Sección A: Desarrollo de los derechos humanos en la región, 31 diciembre 2017, párr. 12.

[101] CIDH. Informe Anual 2022. Capítulo IV. Sección A: Desarrollo de los derechos humanos en la región, 1 abril 2023, párr. 9; CIDH. Informe Anual 2021. Capítulo IV. Sección A: Desarrollo de los derechos humanos en la región, 26 mayo 2022, párr. 12; CIDH. Informe Anual 2020. Capítulo IV. Sección A: Desarrollo de los derechos humanos en la región, 30 marzo 2021, párr. 12; CIDH. Informe Anual 2019. Capítulo IV. Sección A: Desarrollo de los derechos humanos en la región, 24 febrero 2020, párr. 9; CIDH. Informe Anual 2017. Capítulo IV. Sección A: Desarrollo de los derechos humanos en la región, 31 diciembre 2017, párr. 12.

[102] CIDH. Políticas públicas con enfoque de derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 191, 15 septiembre 2018, párr. 6.

III. PRONUNCIAMIENTOS Y DECISIONES DE LA CIDH EN MATERIA DE INTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA Y ESTADO DE DERECHO

III. PRONUNCIAMIENTOS Y DECISIONES DE LA CIDH EN MATERIA DE INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA Y ESTADO DE DERECHO

A. Estado de Derecho

55. El sistema democrático y la vigencia del Estado de derecho son cruciales para la efectiva protección de los derechos humanos. Asimismo, la plena vigencia de estos últimos ha pasado a formar parte esencial del contenido mismo de la democracia, por lo que ésta tampoco se puede concebir sin ellos. A continuación, se presentan una serie de pronunciamientos de la CIDH que resultan ilustrativos para dar cuenta de las decisiones de la Comisión en materia de Estado de Derecho, en particular en torno al principio de legalidad e irretroactividad; el derecho al acceso a la justicia y el debido proceso; las obligaciones de los Estados de adecuar su normativa y de incorporar los estándares interamericanos y el control de convencionalidad, y los estados de excepción, de sitio, de emergencia o de defensa.

1. Principio de legalidad e irretroactividad

56. Como fue definido en el capítulo 2 de este compendio, el Estado de derecho implica que exista un orden jurídico e institucional en el que las leyes prevalezcan sobre la voluntad de los gobernantes, a través del control judicial de constitucionalidad y la legalidad de los actos del poder público[103]. Por lo tanto, los principios de legalidad e irretroactividad de la ley se posicionan como mecanismos idóneos del Estado de derecho para regir el actuar de las autoridades, de manera general y clara para la sociedad. A continuación, se reproducen pronunciamientos de la Comisión que resulta útiles para definir dichos principios y comprender su alcance en un Estado democrático de derecho.

Informes temáticos

Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15. 31 diciembre 2015

242. El principio de legalidad comprende dos dimensiones: formal y material. La legalidad formal implica la emisión de normas jurídicas adoptadas por el órgano legislativo según el procedimiento requerido

[103] CIDH. Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Venezuela. OEA/Ser.L/V/II.118. Doc. 4 rev. 1, 24 octubre 2003, párr. 150; CIDH. Segundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Perú. OEA/Ser.L/V/II.106. Doc. 59 rev., 2 junio 2000, Capítulo II, párr. 1 y CIDH. Democracia y Derechos Humanos en Venezuela. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 54, 30 diciembre 2009, párr. 180.

por el derecho interno de cada Estado, dictadas por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas. Ello implica que las mismas sean dictadas en función del bien común[104]. En virtud de ello, los Estados deben de abstenerse de tipificar penalmente las actividades que son propias de la promoción y protección de los derechos humanos.

243. Por otra parte, la dimensión material del principio de legalidad implica que los tipos penales estén formulados sin ambigüedades, en términos estrictos, precisos e inequívocos, que definan con claridad las conductas penalizadas como delitos sancionables, estableciendo con precisión cuáles son sus elementos y los factores que les distinguen de otros comportamientos que no constituyen delitos sancionables o son sancionables bajo otras figuras penales[105].

244. Sobre el particular, la Corte ha indicado que "la tipificación de un delito debe formularse en forma expresa, precisa, taxativa y previa, más aún cuando el derecho penal es el medio más restrictivo y severo para establecer responsabilidades respecto de una conducta ilícita, teniendo en cuenta que el marco legal debe brindar seguridad jurídica al ciudadano[106]". A su vez, ha resaltado que corresponde al juez penal "en el momento de la aplicación de la ley penal, atenerse estrictamente a lo dispuesto por ésta y observar la mayor rigurosidad en el adecuamiento de la conducta de la persona incriminada al tipo

---

[104] Corte IDH. La Expresión "Leyes" en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-6⁄86 del 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6, párr. 29. Según la Corte Interamericana "no es posible interpretar la expresión leyes, utilizada en el artículo 30, como sinónimo de cualquier norma jurídica, pues ello equivaldría a admitir que los derechos fundamentales pueden ser restringidos por la sola determinación del poder público, sin otra limitación formal que la de consagrar tales restricciones en disposiciones de carácter general. Tal interpretación conduciría a desconocer límites que el derecho constitucional democrático ha establecido desde que, en el derecho interno, se proclamó la garantía de los derechos fundamentales de la persona; y no se compadecería con el preámbulo de la Convención Americana, según el cual "los derechos esenciales del hombre…tienen como fundamento los atributos de la persona humana, razón por la cual justifican una protección internacional, de naturaleza convencional coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados americanos", párr. 26

[105] CIDH, Informe sobre la situación de derechos humanos en Perú (2000), OEA⁄Ser.L⁄V⁄II.106, Doc. 59 rev. 2, 2 de junio de 2000, párrs. 80, 168; CIDH, Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos, OEA⁄SER.L⁄V⁄II.116, Doc. 5 rev. 1, corr., 22 de octubre de 2002, párr. 225; Corte IDH. Caso Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú, sentencia de 30 de mayo de 1999 (fondo, reparaciones y costas), Serie C No. 52, párr. 121; Caso Cantoral Benavides Vs. Perú. Sentencia de 18 de agosto de 2000. Serie C No. 69, párr. 157; Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 174; Caso De la Cruz Flores Vs. Perú. Sentencia de 18 de noviembre de 2004. Serie C No. 115, párr. 79; Caso García Asto y Ramírez Rojas Vs. Perú. Sentencia de 25 de noviembre de 2005. Serie C No. 137, párr. 188; Caso Usón Ramírez Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C No. 207, párr. 55.

[106] Corte IDH. Caso Usón Ramírez Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C No. 207, párr. 55; y Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 63.

penal, de forma tal que no incurra en la penalización de actos no punibles en el ordenamiento jurídico[107]".

245. Sobre los riesgos de la falta de precisión en la descripción de los delitos, la Corte Interamericana ha señalado que "la ambigüedad en la formulación de los tipos penales genera dudas y abre el campo al arbitrio de la autoridad, particularmente indeseable cuando se trata de establecer la responsabilidad penal de los individuos y sancionarla con penas que afectan severamente bienes fundamentales, como la vida o la libertad[108]". La falta de especificidad de los tipos penales ocasiona imprecisiones que incluyen modalidades amplias de participación, descaracterizando el delito de que se trata[109]. Al no cumplir con los requisitos anteriores, se vulnera el principio de legalidad establecido en el artículo 9 de la Convención Americana[110]. La Comisión Interamericana ha indicado que el cumplimiento del principio de legalidad en estos términos, permite a las personas determinar efectivamente su conducta de acuerdo con la ley[111]. Según ha afirmado la CIDH, "el principio de legalidad tiene un desarrollo específico en la tipicidad, la cual garantiza, por un lado, la libertad y seguridad individuales al establecer en forma anticipada, clara e inequívoca cuáles comportamientos son sancionados y, por otro, protege la seguridad jurídica[112]".

253. Para garantizar que las decisiones de las y los operadores no sean discrecionales, todas sus actuaciones deben regirse por el principio de legalidad. Según ha sostenido la Corte Interamericana "en un Estado de Derecho, los principios de legalidad e irretroactividad presiden la actuación de todos los órganos del Estado, en sus

---

[107] Corte IDH. Caso De la Cruz Flores Vs. Perú. Sentencia de 18 de noviembre de 2004. Serie C No. 115, párr. 82; Caso García Asto y Ramírez Rojas Vs. Perú. Sentencia de 25 de noviembre de 2005. Serie C No. 137, párr. 190.

[108] Corte IDH. Caso Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú. Sentencia de 30 de mayo de 1999. Serie C No. 52, párr. 121; Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 174.

[109] Corte IDH. Caso Lori Berenson Mejía Vs. Perú. Sentencia de 25 de noviembre de 2004. Serie C No.119, parras. 117 y 118.

[110] Corte IDH. Caso Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú. Sentencia de 30 de mayo de 1999. Serie C No. 52, párr. 121.

[111] CIDH, Informe sobre terrorismo y derechos humanos, OEA⁄SER.L⁄V⁄II.116, Doc. 5 rev. 1, corr., 22 de octubre de 2002, párr. 225, y Resumen Ejecutivo, párr. 17.

[112] CIDH, Demanda y alegatos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso De la Cruz Flores Vs. Perú; referidos en: Corte IDH. Caso De la Cruz Flores Vs. Perú, sentencia de 18 de noviembre de 2004 (fondo, reparaciones y costas), Serie C. No. 115, párr. 74.

respectivas competencias, particularmente cuando viene al caso el ejercicio de su poder punitivo[113]".

Informes de fondo (presentados ante la Corte)

Informe No. 9/20. Caso 13.378. Fondo. Beatriz. El Salvador. 3 de marzo de 2020

163. El principio de legalidad constituye uno de los pilares de todo Estado de Derecho. La Corte ha señalado que "sólo se puede penar a alguien por lo que haya hecho, pero nunca por lo que el autor sea" y, por consiguiente, el principio de legalidad y la derivada irretroactividad de la ley penal desfavorable deben observarse por todos los órganos del Estado, en sus respectivas competencias, particularmente cuando se trata del ejercicio de su poder punitivo[114].

Informes de fondo

Informe No. 460/21. Caso 12.721. Fondo. Ángel Pedro Falanga.. Argentina. 31 diciembre 2021

72. La Comisión recuerda que el principio de legalidad reconocido en el artículo 9 de la Convención preside la actuación de los órganos del Estado cuando deriva del ejercicio de su poder punitivo[115]. La Corte ha señalado que como corolario del principio de legalidad conforme al artículo 9 de la Convención, el Estado se encuentra impedido de ejercer su poder punitivo en el sentido de aplicar de modo retroactivo leyes penales que aumenten las penas, establezcan circunstancias agravantes o creen figuras agravadas de delito[116]. Como correlato de lo anterior, la Corte también estableció que la misma norma también contempla el principio de la retroactividad de la ley penal más favorable

---

[113] Corte IDH. Caso de la Cruz Flores Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de noviembre de 2004. Serie C No.115, párr. 80.

[114] Corte IDH. Caso Pollo Rivera y otros Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de octubre de 2016. Serie C No. 319, párr. 218; y Caso Mohamed Vs. Argentina. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 noviembre de 2012 Serie C No. 255, párr. 130.

[115] CIDH, Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/Doc.49/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 253.

[116] Corte IDH. Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111. Párr. 175.

"al indicar que si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el condenado se beneficiará de ello"[117].

Informe No. 43/15. Caso 12.632. Fondo. Adriana Beatriz Gallo, Ana María Carega y Silvia Maluf de Christin. Argentina. 28 de julio de 2015

191. Al respecto, la Comisión recuerda la jurisprudencia reiterada de la Corte en el sentido de que el principio de legalidad consagrado en el artículo 9 de la Convención Americana, es uno de los principios que presiden la actuación de todos los órganos del Estado, en sus respectivas competencias, particularmente cuando viene al caso el ejercicio de su poder punitivo[118]. En cuanto a su alcance, la Corte ha precisado que el principio de legalidad no sólo aplica al ámbito penal sino que su alcance se extiende a la materia sancionatoria administrativa[119].

2. Acceso a la justicia y debido proceso

57. La Comisión ha considerado que en el fortalecimiento del Estado de derecho es fundamental la consolidación de una administración de justicia que genere confianza en la población, que sea accesible sin discriminación, y que pueda responder a las violaciones de derechos humanos, ya sea que éstas hayan sido cometidas por agentes estatales o por particulares[120]. Por lo tanto, los derechos y garantías relacionadas con el acceso a la justicia y el debido proceso son elementos necesarios de un Estado democrático de derecho, que la Comisión ha catalogado como la primera línea de defensa de los derechos humanos[121]. La jurisprudencia interamericana ha tenido un desarrollo extenso en esta materia, de manera que este compendio no pretende hacer una reproducción exhaustiva de dichos estándares que bien podrían ser sujetos a otro ejercicio de sistematización. Por el contrario, a

---

[117] Corte IDH. Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111. Párr. 178.

[118] Corte I.D.H., Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111. Párr. 176. Citando: Corte I.D.H., Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Excepciones Preliminares. Sentencia de 18 de noviembre de 1999. Serie C No. 61, párr. 107.

[119] Corte I.D.H., Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111. Párr. 177. Citando: Corte I.D.H., Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Excepciones Preliminares. Sentencia de 18 de noviembre de 1999. Serie C No. 61, párr. 106.

[120] CIDH. Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El Camino hacia el Fortalecimiento de la Democracia en Bolivia. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 34, 28 junio 2007, párr. 413.

[121] CIDH. Situación de derechos humanos en República Dominicana. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 45/15. 31 diciembre 2015, párr. 398.

continuación se presenta una selección de estándares que demuestran la estrecha relación entre el Estado de Derecho y el acceso a la justicia y debido proceso, así como nociones generales sobre su alcance y contenido de estos últimos.

Informes temáticos

Pandemia y Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 396. 9 de septiembre de 2022

199. El acceso a la justicia es un derecho humano reconocido internacionalmente y principio básico del Estado de Derecho. Es fundamental para la realización de otros derechos, como el derecho a la libertad, a la salud, a la educación, al trabajo, las libertades civiles y políticas. El derecho internacional de los derechos humanos ha desarrollado estándares sobre el derecho a contar con recursos judiciales y de otra índole que resulten idóneos y efectivos para reclamar por la vulneración de los derechos fundamentales[122]. En tal sentido, los Estados tienen la obligación de no impedir el acceso a esos recursos, y a la vez de organizar el aparato institucional de modo que todos los individuos puedan acceder a esos recursos, para lo cual los Estados deben remover los obstáculos normativos, sociales o económicos que impiden o limitan la posibilidad de acceso a la justicia.

200. Ese derecho está contemplado de manera específica en el ArtículoXVIII de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y en los Artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Estos artículos establecen que todas las personas tienen el derecho a acceder a recursos judiciales y a ser oídas, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un tribunal competente, independiente e imparcial cuando creen que sus derechos han sido violados.

[122] CIDH, El Acceso a la Justicia como garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano De Derechos Humanos, OEA⁄Ser.L⁄V⁄II129Doc. 4, 7 septiembre 2007. Párr. 41

Derecho a la verdad en América. OEA/Ser.L/V/II.152 Doc. 2. 13 agosto 2014

13. […] la Comisión y la Corte han sostenido que el derecho a la verdad se vincula de manera directa con los derechos a las garantías judiciales y protección judicial, […]. Asimismo, en determinados supuestos el derecho a la verdad guarda relación con el derecho de acceso a la información, contemplado en el artículo IV de la Declaración Americana y el artículo 13 de la Convención Americana.

14. Bajo dichas disposiciones, el derecho a la verdad comprende una doble dimensión. En primer lugar, se reconoce el derecho de las víctimas y sus familiares a conocer la verdad con respecto a los hechos que dieron lugar a graves violaciones de los derechos humanos, así como el derecho a conocer la identidad de quienes participaron en ellos. Ello implica que el derecho a la verdad acarrea la obligación de los Estados de esclarecer, investigar, juzgar y sancionar a las personas responsables de los casos de graves violaciones de derechos humanos, así como, dependiendo de las circunstancias de cada caso, garantizar el acceso a la información sobre graves violaciones de derechos humanos que se encuentran en instalaciones y archivos estatales.

15. En segundo lugar, se ha consolidado la noción que este derecho no sólo corresponde a las víctimas y sus familiares, sino también a la sociedad en su conjunto. Al respecto, la Comisión ha sostenido que toda la sociedad tiene el irrenunciable derecho de conocer la verdad de lo ocurrido, así como las razones y circunstancias en las que aberrantes delitos llegaron a cometerse, a fin de evitar que esos hechos vuelvan a ocurrir en el futuro.

109. De igual manera, los órganos del sistema interamericano han enfatizado que es con fundamento en estos derechos que es posible reconstruir el pasado, reconocer los errores cometidos, reparar a las víctimas y formar una opinión pública vigorosa que contribuya a la recuperación democrática y a la reconstrucción del Estado de

Derecho[123]. La Comisión ha resaltado que "el deber de recordar", como corolario del derecho a la verdad, resulta de suma importancia a fin de evitar la recurrencia de violaciones en el futuro[124] y constituye una garantía indispensable para asegurar la implementación de medidas de no repetición de los hechos de pasado[125]. En el mismo sentido, la garantía del derecho de acceso a la información en supuestos de graves violaciones de derechos humanos es fundamental para disolver los enclaves autoritarios que pretenden sobrevivir a la transición democrática[126] y constituye una condición necesaria para promover la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión estatal, así como para prevenir la corrupción y el autoritarismo[127].

---

[123] CIDH, Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso 11.324, Narciso González Medina vs. República Dominicana, 2 de mayo de 2010, párr. 159.

[124] Cfr. CIDH, Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay, OEA/Ser./L/VII.110, doc. 52, 9 de marzo de 2001, párr. 23, con cita de CIDH, Informe No. 1/99, Caso 10.480, Lucio Parada Cea, Héctor Joaquín Miranda Marroquín, Fausto García Funes, Andrés Hernández Carpio, José Catalino Meléndez y Carlos Antonio Martínez, El Salvador, 27 de enero de 1999, párr. 147. Véase, asimismo, CIDH, Informe No. 136/99, Caso 10.488, Ignacio Ellacuría, S.J.; Segundo Montes, S.J.; Armando López, S.J.; Ignacio Martín Baró, S.J.; Joaquín López y López, S.J.; Juan Ramón Moreno, S.J.; Julia Elba Ramos; y Celina Mariceth Ramos, El Salvador, 22 de diciembre de 1999; Informe N° 37/00, Caso 11.481, Monseñor Oscar Arnulfo Romero y Galdámez (El Salvador), 13 de abril de 2000. En el mismo sentido, el Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad establece: (i) el derecho inalienable a la verdad: cada pueblo tiene el derecho inalienable a conocer la verdad acerca de los acontecimientos sucedidos en el pasado en relación con la perpetración de crímenes aberrantes y de las circunstancias y los motivos que llevaron, mediante violaciones masivas o sistemáticas, a la perpetración de esos crímenes. El ejercicio pleno y efectivo del derecho a la verdad proporciona una salvaguardia fundamental contra la repetición de tales violaciones; (ii) el deber de recordar: el conocimiento por un pueblo de la historia de su opresión forma parte de su patrimonio y, por ello, se debe conservar adoptando medidas adecuadas en aras del deber de recordar que incumbe al Estado para preservar los archivos y otras pruebas relativas a violaciones de los derechos humanos y el derecho humanitario y para facilitar el conocimiento de tales violaciones. Esas medidas deben estar encaminadas a preservar del olvido la memoria colectiva y, en particular, evitar que surjan tesis revisionistas y negacionistas; (iii) el derecho de las víctimas a saber: independientemente de las acciones que puedan entablar ante la justicia, las víctimas y sus familias tienen el derecho imprescriptible a conocer la verdad acerca de las circunstancias en que se cometieron las violaciones y, en caso de fallecimiento o desaparición, acerca de la suerte que corrió la víctima; y (iv) las garantías para hacer efectivo el derecho a saber: incumbe a los Estados adoptar las medidas adecuadas, incluidas las medidas necesarias para garantizar el funcionamiento independiente y eficaz del poder judicial, para hacer efectivo el derecho a saber. Las medidas apropiadas para asegurar ese derecho pueden incluir procesos no judiciales que complementen la función del poder judicial. ONU, Comisión de Derechos Humanos, Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad, E/CN.4/2005/102/Add.1, 8 de febrero de 2005.

[125] CIDH, Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2009, OEA/Ser.L/V/II.Doc.51, 30 de diciembre de 2009, cap. IV, párr. 5.

[126] 3 CIDH, Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Acceso a la información sobre violaciones de derechos humanos. El derecho de las víctimas de violaciones de derechos humanos de acceder a la información que resida en dependencias estatales sobre dichas violaciones, párr. 12, con cita de Comisionado Federal para los Archivos de los Servicios de Seguridad del Estado de la antigua República Democrática Alemana ("Comisión Birthler") (Federal Commissioner for the Records of the State Security Service of the former German Democratic Republic), informes de actividades de los años 1999, 2001, 2009, describiendo la contribución de la oficina del Comisionado Federal a las condenas a guardias y otras personas involucradas en asesinatos cometidos en las antiguas fronteras de la República Democrática Alemana. Esta comisión también ha facilitado la búsqueda de reparación por parte de víctimas de detención arbitraria, persecución política, discriminación laboral, confiscación ilegal de propiedad, etc. Entre 1991 y 2009 más de 2.6 millones de personas consultaron los archivos mantenidos por el Comisionado Federal. Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/temas/acceso_informacion.asp.

[127] CIDH, Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2009, OEA/Ser.L/V/II.Doc.51, 30 de diciembre de 2009, cap. IV, párr. 5.

Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15. 31 diciembre 2015

176. Asimismo, de conformidad con la primera de las garantías estipuladas en el artículo 8 de la Convención Americana toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. Con respecto a la razonabilidad del plazo, la jurisprudencia de la Corte Interamericana ha indicado que esta se califica con base en cuatro elementos: a) la complejidad del asunto, b) la actividad procesal del interesado, c) la conducta de las autoridades judiciales y d) la afectación que el curso del tiempo produce en la situación jurídica de la persona involucrada en el mismo[128].

Informes de fondo (presentados ante la Corte)

Informe No. 24/21. Caso 13.047. Fondo. Miguel Ángel Aguirre Magaña. El Salvador. 23 de marzo 2021

34. De conformidad con los artículos 8 y 25 de la Convención Americana los Estados tienen la obligación de poner a disposición de las víctimas de violaciones a los derechos humanos recursos judiciales efectivos, los cuales deben ser sustanciados según las reglas del debido proceso legal[129]. Esta obligación es de medio y no de resultado, y debe ser asumida por el Estado como una obligación jurídica propia y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa[130]. Asimismo, la CIDH ha sostenido lo siguiente:

> La investigación judicial debe ser emprendida de buena fe, de manera diligente, exhaustiva e imparcial, y debe estar orientada a

[128] Corte IDH. Caso Kawas Fernández Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de abril de 2009. Serie C No. 196, párr. 112.

[129] Corte IDH. Caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de noviembre de 2014. Serie C No. 287, párr. 435

[130] Corte IDH. Caso García Lucero y otras Vs. Chile. Excepción Preliminar, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C No. 267, párr. 161.

> explorar todas las líneas investigativas posibles que permitan la identificación de los autores del delito, para su posterior juzgamiento y sanción[131].

35. En relación con la obligación de los Estados de actuar con la debida diligencia, ésta comprende el facilitar el acceso a recursos judiciales idóneos y efectivos frente a una violación de los derechos humanos. Asimismo, a efectos de asegurar el derecho de acceso a la justicia los Estados tienen "la obligación de garantizar el derecho de las víctimas o sus familiares de participar en todas las etapas de los de manera que puedan hacer planteamientos, recibir informaciones, aportar pruebas, formular alegaciones y, en síntesis, hacer valer sus derechos"[132]. La Corte Interamericana ha sostenido lo siguiente:

> [L]a investigación debe estar orientada a la persecución, captura, enjuiciamiento y eventual castigo de todos los responsables intelectuales y materiales de los hechos. Y, que la impunidad debe ser erradicada mediante la determinación de las responsabilidades tanto generales del Estado, como individuales -penales y de otra índole- de sus agentes o de particulares, de modo que para cumplir esta obligación, el Estado debe remover todos los obstáculos, de facto y de jure, que mantengan la impunidad[133].

36. Adicionalmente, los Estados tienen la obligación de que las investigaciones sean conducidas de manera exhaustiva y diligente. Ello significa realizar todas aquellas averiguaciones que sean necesarias para asegurar que las víctimas conozcan la verdad de todos los hechos acontecidos y que se sancione a quienes estén involucrados en los delitos[134]. El Estado también tiene que demostrar que ha realizado una

---

[131] CIDH. Informe No. 37/00. Caso 11.481. Monseñor Oscar Arnulfo Romero y Galdámez. El Salvador. 13 de abril de 2000, párr. 80

[132] CIDH. Informe temático. Derecho a la Verdad en las Américas. 13 agosto 2014, párr. 80. Corte IDH. Caso González Medina y familiares Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de febrero de 2012. Serie C No. 240, párr. 251.

[133] Corte IDH. Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de julio de 2020. Serie C No. 407, párr. 220.

[134] Corte IDH. Caso Coc Max y otros (Masacre de Xamán) Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de agosto de 2018. Serie C No. 356, párr. 81.

investigación inmediata, exhaustiva, seria e imparcial[135], la cual debe estar orientada a explorar todas las líneas investigativas posibles que permitan la identificación de los autores del delito, para su posterior juzgamiento y sanción[136]. Tanto la CIDH como la Corte han sostenido que los Estados pueden ser responsables por no "ordenar, practicar o valorar pruebas" que pueden ser fundamentales para el debido esclarecimiento de los hechos[137].

Informe No. 9/20. Caso 13.378. Fondo. Beatriz. El Salvador. 3 de marzo 2020

171. De esta forma, no pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares de un caso dado, resulten ilusorios[138]. Ello puede ocurrir, por ejemplo, cuando su inutilidad haya quedado demostrada por la práctica, porque el Poder Judicial carece de la independencia necesaria para decidir con imparcialidad o porque faltan los medios para ejecutar sus decisiones; por cualquier otra situación que configure un cuadro de denegación de justicia, como sucede cuando se incurre en retardo injustificado en la decisión; o por cualquier otra causa, no se permita al presunto lesionado el acceso al recurso judicial[139].

172. Asimismo, en el marco de dicho recurso se debe consagrar el derecho de toda persona a […] que se emita una decisión motivada[140]. En relación al deber de motivación, la Corte Interamericana ha

[135] CIDH. Informe No. 55/97. Fondo. Juan Carlos Abella y Otros. Argentina. 18 de noviembre de 1997, párr. 412.

[136] CIDH. Informe No. 25/09. Fondo. Sebastião Camargo Filho. Brasil. 19 de marzo de 2009, párr. 109.

[137] Corte IDH., Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, párr. 230. Ver también: CIDH. Acceso a la Justicia para las Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas. 20 de enero de 2007, párr. 41. 35 Corte IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107. Párrs 169 a 171.

[138] Corte IDH. Caso López Lone y otros Vs. Honduras. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 302, párr. 247.

[139] Corte IDH. Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987. Serie A No. 9, párr. 24.

[140] CIDH, Informe No. 26/09, Caso 12.440, Wallace de Almeida, Brasil, 20 de marzo de 2009, párr. 119.

precisado que supone la "exteriorización de la justificación razonada que permite llegar a una conclusión"[141].

173. El deber de motivar las resoluciones es, por tanto, una garantía vinculada con la correcta administración de justicia que protege el derecho de los ciudadanos a ser juzgados por las razones que el Derecho suministra y otorga credibilidad a las decisiones jurídicas en el marco de una sociedad democrática[142]. La Corte agregó que el requisito de que una decisión sea razonada no es equivalente a que haya un análisis sobre el fondo del asunto, estudio que no es imprescindible para determinar la efectividad del recurso[143]. No obstante, la argumentación de un fallo debe permitir conocer cuáles fueron los hechos, motivos y normas en que se basó la autoridad para tomar su decisión, a fin de descartar cualquier indicio de arbitrariedad[144].

Informes de fondo

Informe No. 43/15. Caso 12.632. Fondo. Adriana Beatriz Gallo, Ana María Carega y Silvia Maluf de Christin. Argentina. 28 de julio de 2015

144. La Corte Interamericana ha establecido que "si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula Garantías Judiciales, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, sino el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efecto de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos"[145].

145. Asimismo, ese Tribunal ha indicado que a pesar de que el citado artículo no especifica garantías mínimas en materias que conciernen a

[141] Corte IDH. Caso Chaparro Álvarez y Lapo Iñiguez Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170, párr. 107.

[142] Corte IDH. Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2011, Serie C No. 227, párr. 118.

[143] Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos de México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 6 de agosto de 2008, Serie C No. 184, párr. 94.

[144] CIDH. Informe No. 21/17. Caso 11.738. Elba Clotilde Perrone y Juan Jose Preckel. Argentina. 18 de marzo de 2017, párr. 85

[145] Corte I.D.H., Garantías judiciales en Estados de Emergencia (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987. Serie A No. 9, párr. 27.

la determinación de los derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter, el elenco de garantías mínimas establecido en el numeral 2 del mismo precepto se aplica también a esos órdenes y, por ende, en ese tipo de materias el individuo tiene también el derecho, en general, al debido proceso que se aplica en materia penal[146].

Informe No. 458/21. Caso 12.880. Fondo. Edmundo Alex Lemun Saavedra y otros. Chile. 31 de diciembre 2021

110. Cuando se ha producido la muerte o la afectación a la integridad de una persona en circunstancias violentas, la Comisión y la Corte Interamericana han sostenido que de los artículos 8 (garantías judiciales) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana surge la obligación de realizar una investigación ex officio, sin dilación, seria, imparcial y efectiva, como un elemento fundamental y condicionante para la protección de los derechos afectados[147]. Dicho deber a la luz del artículo 1.1 de la Convención Americana, obliga al Estado a proveer un recurso rápido y sencillo para lograr, entre otros resultados, que los responsables de las violaciones de los derechos humanos sean juzgados y para obtener una reparación por el daño sufrido[148]. Por su parte, el artículo 2 de la Convención requiere del Estado suprimir las normas y prácticas que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención, así como expedir normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de la investigación requerida[149].

113. La Comisión recuerda que los fueros especiales, como la justicia penal militar, deben tener un alcance restrictivo y excepcional y estar encaminados a la protección de intereses jurídicos especiales,

---

[146] Corte I.D.H., Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71. Párr. 70.

[147] CIDH, Informe No. 85⁄13, Caso 12.251, Admisibilidad y Fondo, Vereda la Esperanza, Colombia, 4 de noviembre de 2013, párr. 242; y Corte IDH. Caso Kawas Fernández Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de abril de 2009 Serie C No. 196, párr. 75.

[148] Corte IDH. Caso Loayza Tamayo Vs. Perú. Reparaciones. Sentencia de 27 de noviembre de 1998. Serie C No. 42, párr. 169; Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Excepciones Preliminares. Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 1. párr. 91.

[149] Corte IDH. Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154., párr. 118; y Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 85.

vinculados a la propia entidad[150]. Por su parte, la Corte Interamericana ha analizado la estructura y composición de tribunales especiales, como los militares, a la luz de los Principios Básicos de Naciones Unidas relativos a la Independencia de la Judicatura. Algunos factores relevantes son: i) el hecho de que sus integrantes sean oficiales en servicio activo y estén subordinados jerárquicamente a sus superiores a través de la cadena de mando; ii) el hecho de que su nombramiento no dependa de su competencia profesional e idoneidad para ejercer las funciones judiciales; y iii) el hecho de que no cuenten con garantías suficientes de inamovilidad. Esto ha llevado a la conclusión de que dichos tribunales carecen de independencia e imparcialidad para conocer de violaciones de derechos humanos[151].

114. Tomando en consideración los anteriores criterios, la Comisión y la Corte Interamericana se han referido a la incompatibilidad de la Convención Americana con la aplicación del fuero penal militar a potenciales violaciones de derechos humanos, indicando lo problemático que resulta para la garantía de independencia e imparcialidad el hecho de que sean las propias fuerzas armadas las "encargadas de juzgar a sus mismos pares por la ejecución de civiles"[152]. De esta forma, tratándose de fueros especiales, como la jurisdicción militar, la Corte Interamericana ha señalado que sólo deben juzgar a personal militar activo "por la comisión de delitos o faltas que por su propia naturaleza atenten contra bienes jurídicos propios del orden militar"[153].

---

[150] CIDH. Informe 53/01. Caso 11.565. Ana, Beatriz y Cecilia González Pérez. México. 4 de abril de 2001, párr. 81

[151] Corte IDH. Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 22 de noviembre de 2005, Serie C, No. 135, párrs. 155-156.

[152] CIDH. Acceso a la justicia e inclusión social: El camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia. 2007. Párr. 167; Corte IDH. Caso Las Palmeras Vs. Colombia. Fondo. Sentencia de 6 de diciembre de 2001. Serie C No. 90, párr. 53; CIDH, Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Perú (OEA/Ser.L/V/II.106), 2 de junio de 2000.

[153] Corte IDH. Caso Radilla Pacheco Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C No. 209, párr. 272.

Soluciones amistosas

Informe No. 83/20. Caso 11,626 C. Informe de Solución Amistosa. Santo Enrique Cañola González, Ecuador. 1 junio 2020

18. Al respecto, la CIDH recuerda al Estado, que es un estándar retirado en la jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos considerar "que son inadmisibles las disposiciones de amnistía, las disposiciones de prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad que pretendan impedir la investigación y sanción de los responsables de las violaciones graves de los derechos humanos tales como la tortura, las ejecuciones sumarias, extralegales o arbitrarias y las desapariciones forzadas, todas ellas prohibidas por contravenir derechos inderogables reconocidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos"[154]. […]

Informes Anuales

Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009, Capítulo IV. Cuba

238. La jurisprudencia del Sistema Interamericano ha sostenido consistentemente que todos los órganos que ejerzan funciones de naturaleza materialmente jurisdiccional tienen el deber de adoptar decisiones justas basadas en el respeto pleno a las garantías del debido proceso. La Declaración Americana establece que toda persona tiene derecho a acudir a los tribunales[155], a la protección contra la detención arbitraria[156] y a un proceso regular[157]. Estos derechos forman parte del denominado cuerpo de garantías del debido proceso legal, siendo las garantías mínimas reconocidas a todo ser humano en lo que respecta a procesos judiciales de cualquier índole.

---

[154] Corte IDH, Caso Barrios Altos vs. Perú, Sentencia de 14 de marzo de 2001, Fondo. Párr. 41

[155] Declaración Americana, artículo XVIII.

[156] Declaración Americana, artículo XXV.

[157] Declaración Americana, artículo XXVI.

Informes de país

Situación de derechos humanos en República Dominicana. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 45/15. 31 diciembre 2015

423. Al interpretar las normas de la Convención Americana, los órganos del SIDH han avanzado en la identificación de ciertos estándares mínimos del debido proceso legal que deben regir los procedimientos administrativos, […]. Algunas de estas garantías procesales son: 1) la notificación previa de la existencia del proceso, 2) tener una audiencia para la determinación de los derechos en juego, 3) el derecho de ser asistido jurídicamente, 4) a ejercer una defensa y a disponer de un plazo razonable para preparar los alegatos y formalizarlos, y para evacuar las correspondientes pruebas 5) derecho a que las actuaciones y decisiones del proceso se consignen por escrito, 6) el plazo razonable del procedimiento, 7) el derecho a la revisión judicial efectiva de decisiones administrativas, 8) a una decisión fundada, 9) a la publicidad del accionar de la administración, entre otros.[158]

Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El Camino hacia el Fortalecimiento de la Democracia en Bolivia. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 34. 28 junio 2007

68. […] Este derecho supone la existencia de un sistema judicial que cubra en la mayor medida posible el territorio del Estado de conformidad con los censos poblacionales. Aunque la Comisión reconoce que la cobertura judicial total es una tarea compleja que requiere un gran esfuerzo presupuestario, deben implementarse todas las medidas al alcance de un Estado para lograrla. En el marco de la obligación del Estado de garantizar el acceso a la justicia de todas las personas sujetas a su jurisdicción, no es aceptable la inexistencia de jueces en más de la mitad de los municipios.

[158] CIDH, El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales: estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos, párr.97; CIDH, Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia sexual en Mesoamérica, OEA⁄Ser.L⁄V⁄II. Doc. 63, 9 diciembre 2011. También, véase, Organización de las Naciones Unidas, Los derechos humanos y la privación arbitraria de la nacionalidad. A⁄HRC⁄13⁄34, párr. 43.

Quinto Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Guatemala. OEA/Ser.L/V/II.111. Doc. 21 rev. 6 abril 2001

15. Al igual que otros derechos emanados de la Convención Americana, el derecho a la protección y garantías judiciales debe ser realizado de manera no discriminatoria, conforme al artículo 1(1). El artículo 24 especifica, además, que "todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley".

Situación de derechos humanos en República Dominicana. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 45/15. 31 diciembre 2015

415. Los órganos del Sistema Interamericano han indicado que conforme al principio de no discriminación consagrado en el artículo 1.1 de la Convención Americana, para garantizar el acceso a la justicia de los miembros de grupos en situación de riesgo, "es indispensable que los Estados otorguen una protección efectiva que tome en cuenta sus particularidades propias, sus características económicas y sociales, así como su situación de especial vulnerabilidad, su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres"[159].

Justicia e Inclusión Social: Los Desafíos de la Democracia en Guatemala. OEA/Ser.L/V/II.118. Doc. 5 rev. 1. 29 diciembre 2003

236. […] El acceso a la justicia de los pueblos indígenas […] tiene dos facetas. Por un lado, el acceso a la justicia del Estado y por otro, el reconocimiento y respeto del derecho indígena; ambos sistemas deben ser compatibles con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. […].

Segundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Perú. OEA/Ser.L/V/II.106. Doc. 59 rev. 2 junio 2000

235. La práctica de incumplir sentencias judiciales, además de socavar gravemente el Estado de Derecho, viola el derecho a la tutela judicial

[159] CIDH, Verdad, justicia y reparación: Cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia, 31 de diciembre de 2013, párr. 203; Corte IDH. Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C No. 216, párr. 184; y Caso Fernández Ortega y otros Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010. Serie C No. 215, párr. 200.

efectiva consagrado en el artículo 25 de la Convención Americana. Este artículo consagra que los Estados partes se comprometen a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se hayan estimado procedentes los recursos judiciales interpuestos respecto a actos que violen derechos fundamentales de las personas reconocidos por la Constitución, por la Ley o por la propia Convención. La administración de justicia tiene como premisa fundamental el carácter vinculante de las decisiones adoptadas en la determinación judicial de los derechos y obligaciones de los ciudadanos, que deben ser ejecutadas, mediante la fuerza pública de ser necesario, aunque involucren la responsabilidad de los órganos del Estado mismo.

Situación de derechos humanos en Venezuela - "Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela". OEA/Ser.L/V/II. Doc. 209 31. diciembre 2017

251. La Comisión reitera su más enérgico rechazo a cualquier acto de tortura o trato cruel, inhumano y degradante, más aún cuando, como en este caso, habrían devenido en una práctica frecuente. Recuerda que la prohibición de tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes es una norma de *ius cogens* del Derecho internacional[160]. Dicha prohibición se encuentra contemplada en la Declaración Americana en sus artículos XXV y XXVI, así como en la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura en su artículo 5[161]. Asimismo, la Comisión reitera que esta prohibición imperativa de cualquier forma de tortura es el corolario del deber del Estado de tratar a toda persona privada de su libertad humanamente y con respeto a su dignidad[162] . La Comisión enfatiza que la investigación de los casos de tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes, "debe realizarse de oficio y regirse por los principios de independencia, imparcialidad, competencia, diligencia y

[160] CIDH, Informe Anual 2014, Capítulo IV.B, Venezuela, párr. 23; Informe No. 84/13, Caso 12.482, Fondo, Valdemir Quispialaya Vilcapoma, Perú, párr. 95; e Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 64, 31 de diciembre de 2011, párr. 332.

[161] El referido artículo señala que "No se invocará ni admitirá como justificación del delito de tortura la existencia de circunstancias tales como estado de guerra, amenaza de guerra, estado de sitio o de emergencia, conmoción o conflicto interior, suspensión de garantías constitucionales, la inestabilidad política interna u otras emergencias o calamidades públicas. Ni la peligrosidad del detenido o penado, ni la inseguridad del establecimiento carcelario o penitenciario pueden justificar la tortura".

[162] CIDH, Informe Anual 2014, Capítulo IV.B, Venezuela, párr. 23.

acuciosidad"[163] y que "en el caso de las personas privadas de libertad, el deber de investigar del Estado cuenta con un estándar más alto"[164], pues se encuentran dentro de su custodia.

Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Venezuela. OEA/Ser.L/V/II.118. Doc. 4 rev. 2. 29 diciembre 2003

191. La efectiva vigencia del Estado de Derecho se logra en gran medida asegurando una administración de justicia que no tolere la impunidad. La Comisión Interamericana ha sostenido que "la impunidad es uno de los serios problemas concernientes a la administración de justicia en el Hemisferio"[165]. La Corte Interamericana ha definido la impunidad como "la falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones de los derechos protegidos por la Convención Americana"[166].

204. La Comisión entiende que la impunidad se consagra tanto de jure (mediante la sanción de leyes de amnistía por ejemplo), como de facto, por la falta de investigación, sanción y castigo de los responsables de violaciones de derechos humanos. Asimismo, la impunidad de facto puede presentarse por causas estructurales, como por ejemplo el exceso de formalismo de los jueces o la insuficiencia de recursos frente al cúmulo de crímenes, o bien, por situaciones fácticas como las interferencias en investigaciones o procesamientos inspiradas en decisiones políticas. En todos estos supuestos, ya sea de jure o de facto, el Estado deja de cumplir con sus obligaciones convencionales establecidas en los artículos 8, 25 y 1(1) de juzgar y sancionar a los responsables de violaciones de derechos humanos.

---

[163] CIDH, Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas, OEA⁄Ser.L⁄V⁄II.163, Doc. 105, 3 julio 2017, párr. 193; e Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas, OEA⁄Ser.L⁄V⁄II. Doc. 64, 31 de diciembre de 2011, párr. 345.

[164] CIDH, Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas, OEA⁄Ser.L⁄V⁄II.163, Doc. 105, 3 julio 2017, párr. 193; e Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas, OEA⁄Ser.L⁄V⁄II. Doc. 64, 31 de diciembre de 2011, párr. 347.

[165] CIDH, Segundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Perú, Informe Anual 1999, Cap. II, párr. 255.

[166] Corte IDH., Caso Paniagua Morales y otros, Sentencia del 8 de marzo de 1998, párrafo 173. Ver también Caso Loayza Tamayo, Sentencia del 27 de noviembre de 1998, párrafo 170.

205. La impunidad genera responsabilidad internacional para el Estado, aun cuando se trate de crímenes cometidos por delincuentes comunes que no sean agentes estatales, cuando el Estado no cumple con su obligación internacional de efectuar una investigación seria, imparcial y efectiva de los hechos ocurridos, con el objeto de sancionar a los responsables. Tal omisión, inclusive, genera adicionalmente al Estado la obligación de indemnizar a las víctimas o a sus familiares por la violación a su derecho humano que implica el no haber obtenido del Estado una debida investigación de los hechos, así éstos no hayan sido cometidos por sus agentes.

Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Paraguay. OEA/Ser./L/VII.110.doc. 52. 9 marzo 2001

3. El problema de altos niveles de impunidad, como ha sostenido la Comisión, trasciende el dejar impunes numerosos crímenes individuales, y se convierte en una situación que impacta en la vida misma de la nación y en su cultura, afectando no sólo a las personas que han sido víctimas de violaciones a derechos humanos u otros crímenes, sino también a la sociedad en general.[167]

9. La impunidad constituye así una situación de grave violación a las obligaciones de los Estados, e implica una suerte de círculo vicioso que tiende a reiterarse y perpetuarse, aumentando la ocurrencia de delitos, mayormente violentos.[168] La impunidad genera una situación de injusticia tal que muchas personas optan por hacerse justicia por sus propios medios, dando lugar a hechos que implican nuevas violaciones a derechos humanos fundamentales, tales como asesinatos y linchamientos.

Situación de derechos humanos en Brasil. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 9. 12 febrero 2021

357. Al respecto, la Comisión reitera la doctrina y jurisprudencia de los órganos del Sistema Interamericano, de que “la impunidad propicia la

[167] CIDH, Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia, 1999, Cap. V, párr. 16.

[168] Véanse al respecto las consideraciones de la Comisión en su Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia, *ob. cit.*, cap. V., párr. 16.

repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y de sus familiares"[169]. De modo que la falta de investigación de las violaciones de derechos humanos y de la responsabilización de los perpetradores transciende el derecho individual de las víctimas y de sus familiares a la justicia y la verdad, puesto que se convierte en un factor que conduce a la repetición de esas violaciones.

360. En este sentido, la CIDH afirma que es necesario que los Estados hagan frente a la impunidad con relación a las violaciones de derechos humanos, como un eje central de su agenda política, el cual debe ser adoptado en forma transversal por los órganos del Estado, inclusive con la debida asignación presupuestaria para que los órganos del sistema de justicia puedan contar con los recursos humanos y técnicos y con la estructura necesaria para poder investigar, juzgar y sancionar a los responsables por violaciones de derechos humanos. En su informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, la CIDH destacó que "las históricas carencias en esta materia han sido una de las causas determinantes de la impunidad y el descrédito del sistema de administración de justicia en el hemisferio"[170].

3. Obligaciones de los Estados de adecuar su normativa, incorporación de los estándares interamericanos y control de convencionalidad

58. El artículo 2 de la Convención Americana establece obligaciones internacionales respecto de los marcos normativos internos de los Estados al ratificar la Convención Americana[171]. Esta norma dispone que: "Si en el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere 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

[169] Corte IDH, Caso de Paniagua Morales y Otros (Panel Blanca) vs. Guatemala, Sentencia del 8 de marzo de 1998. Serie C. No 37, Párr. 173.

[170] CIDH. Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc.57, adoptado el 31 de diciembre de 2009, Párr. 112.

[171] De acuerdo con los principios del derecho internacional, los Estados no pueden invocar su derecho interno para dejar de cumplir con las obligaciones asumidas a través de instrumentos internacionales.

esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades"[172].

59. Según lo establecido por dicho artículo los Estados parte deben realizar una adecuación respecto de su ordenamiento jurídico interno, a fin de suprimir aquellas normas que contravengan las obligaciones internacionales asumidas, así como de identificar aquellas medidas legislativas y con impacto institucional que deban ser adoptadas para que los derechos establecidos en la Convención Americana puedan ser efectivamente respetados y garantizados[173]. Por lo tanto, la obligación de los Estados de adecuar su normativa interna a los estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, ha sido parte de las recomendaciones históricas que la CIDH ha realizado a través de sus pronunciamientos en los que se concluye que las disposiciones de derecho interno contrarias a la Convención Americana no surten efectos jurídicos[174].

60. Por su parte, la Corte Interamericana se ha referido a esta obligación desarrollando el concepto de control de convencionalidad, a partir de la sentencia en el caso Almonacid Arellano vs. Chile en 2006 en la que estableció que "[…] los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de "control de convencionalidad" entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no

---

[172] Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José). San José, Costa Rica, 7 al 22 de noviembre de 1969. Art. 2.

[173] El ejercicio de esta obligación alcanza a todas las autoridades del Estado, pues la obligación de respetar y garantizar los derechos conforme a los artículos 1.1 y 2 de la Convención le corresponde al Estado, y por lo tanto su cumplimiento no puede estar sujeto a la división de competencias que señale el derecho interno. Asimismo, las autoridades que cuentan con un rol de superior jerárquico también deben realizar las adecuaciones respecto del actuar de otros funcionarios.

[174] En sus primeros informes la Comisión se refirió a esta materia a partir de la incompatibilidad de leyes de amnistía con las obligaciones convencionales asumidas por los Estados en casos de graves violaciones a derechos humanos. Ver: CIDH. Compendio sobre la obligación de los Estados de adecuar su normativa interna a los Estándares Interamericanos de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 11 25 enero 2021, párr. 17.

solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana"[175].

61. La CIDH recuerda que la necesidad de realizar una adecuación de la normativa interna respecto de las obligaciones internacionales surge de los principios del derecho internacional público, y también de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. De manera que los Estados deben dar cumplimiento de buena fe a los tratados de los que son parte teniendo en cuenta su objeto y fin, absteniéndose de invocar disposiciones de derecho interno como fundamento para el no cumplimiento de sus compromisos internacionales.[176] Además, la Corte IDH ha establecido que "a partir de la norma convencional interpretada a través de la emisión de una opinión consultiva, todos los órganos de los Estados Miembros de la OEA, incluyendo a los que no son Parte de la Convención pero que se han obligado a respetar los derechos humanos en virtud de la Carta de la OEA (artículo 3.l) y la Carta Democrática Interamericana (artículos 3, 7, 8 y 9), cuentan con una fuente que, acorde a su propia naturaleza, contribuye también y especialmente de manera preventiva, a lograr el eficaz respeto y garantía de los derechos humanos y, en particular, constituye una guía a ser utilizada para resolver las cuestiones relativas al respeto y garantía de los derechos humanos […]"[177]. Por su parte, la Comisión ha hecho un importante ejercicio de sistematizar sus estándares en torno a esta obligación[178]. Por lo tanto, a continuación se incluyen algunos extractos que se consideran relevantes para la mejor comprensión de esta obligación bajo un Estado democrático de Derecho.

---

[175] Corte IDH. Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 124. Párr. 124.

[176] CIDH. Compendio sobre la obligación de los Estados de adecuar su normativa interna a los Estándares Interamericanos de Derechos Humanos. OEA⁄Ser.L⁄V⁄II. Doc. 11 25 enero 2021, párr. 26.

[177] Corte IDH. Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo. Obligaciones estatales en relación con el cambio de nombre, la identidad de género, y los derechos derivados de un vínculo entre parejas del mismo sexo (interpretación y alcance de los artículos 1.1, 3, 7, 11.2, 13, 17, 18 y 24, en relación con el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-24⁄17 de 24 de noviembre de 2017. Serie A No. 24.

[178] CIDH. Compendio sobre la obligación de los Estados de adecuar su normativa interna a los Estándares Interamericanos de Derechos Humanos. OEA⁄Ser.L⁄V⁄II. Doc. 11 25 enero 2021.

Informes Anuales

Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2013, Capítulo IV. Desarrollo de los derechos humanos en la región

72. La eficacia del SIDH requiere no sólo que las víctimas de violaciones a derechos humanos tengan un pleno acceso a los mecanismos de defensa y protección de los que disponen la CIDH y la Corte Interamericana, sino de la incorporación y debida aplicación de los estándares interamericanos por parte de las autoridades internas. La obligación de incorporar tales estándares se deriva, inter alia, del preámbulo de la Declaración Americana[179], del artículo 2 de la Convención Americana[180], de los artículos 26 y 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados[181] y de los principios fundamentales de la Carta de la OEA.

73. Como señala expresamente el preámbulo de la Convención Americana, el SIDH está basado en el principio de complementaridad[182], siendo los Estados Miembros los principales responsables por la prevención de la violación de derechos humanos y la garantía de su goce efectivo en favor de toda persona bajo su jurisdicción.

74. Al adherirse a los instrumentos que conforman el Sistema Interamericano, los Estados Miembros asumen la obligación de que sus órganos y funcionarios deben velar por que se observen los estándares interamericanos cuando las disposiciones de derecho interno presenten algún tipo de antinomia. Dicha máxima traduce lo que la Corte

---

[179] El preámbulo de la Declaración Americana señala que "la consagración americana de los derechos esenciales del hombre unida a las garantías ofrecidas por el régimen interno de los Estados, establece el sistema inicial de protección que los Estados americanos consideran adecuado a las actuales circunstancias sociales y jurídicas […]".

[180] Mientras que el artículo 1.1 de la Convención Americana consagra la obligación de respetar y garantizar los derechos previstos en el citado instrumento, su artículo 2º establece que "[s]i el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes 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".

[181] El artículo 26 de la Convención de Viena refrenda el principio general del Derecho Internacional, pacta sunt servanda al establecer que "todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe". A su vez, el artículo 27 señala que "[u]na parte [signataria de la Convención de Viena] no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado".

[182] Según el preámbulo de la Convención Americana, la protección internacional de los derechos esenciales de la persona humana tiene una "naturaleza convencional coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados americanos".

Interamericana ha denominado "control de convencionalidad". Aunque esta expresión fue empleada por la primera vez en el SIDH en la sentencia sobre el Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile[183], su significado ya se encontraba presente en pronunciamientos de la Corte Interamericana y de la CIDH en los que concluyen que las disposiciones de derecho interno contrarios a la Convención Americana no surten efectos jurídicos. Desde comienzos de la década de los noventa la Comisión ya se había referido, por ejemplo, a la incompatibilidad de leyes de amnistía aprobadas en Argentina[184], Uruguay[185], Guatemala[186] y El Salvador[187] con las obligaciones de investigar y sancionar graves violaciones a derechos humanos.

75. En sentencias dictadas recientemente, la Corte Interamericana ha conferido el siguiente alcance a la obligación de efectuar un control de convencionalidad ex officio:

> Cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque el efecto útil de la Convención no se vea mermado o anulado por la aplicación de leyes contrarias a sus disposiciones, objeto y fin. En otras palabras, los órganos del Poder Judicial deben ejercer no sólo un control de constitucionalidad, sino también "de convencionalidad" ex officio entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes[188].

---

[183] Corte IDH. Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154, párr. 124.

[184] CIDH, Casos 10.147, 10.181, 10.240, 10.262, 10.309 y 10.311 v. Argentina, Informe No. 28⁄92 de 2 de octubre de 1992.

[185] CIDH, Casos 10.029, 10.036, 10.145, 10.305, 10.372, 10.373, 10.374 y 10.375 v. Uruguay, Informe No.29⁄92 de 2 de octubre de 1992.

[186] CIDH, Informe Anual de 1996, Capítulo V, Desarrollo de los Derechos Humanos en la Región, sección sobre Guatemala.

[187] CIDH, Caso de la Masacre de Las Hojas v. El Salvador, Informe No. 26⁄92, 24 de septiembre de 1992.

[188] Corte IDH. Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú. Sentencia de 24 de Noviembre de 2006. Serie C No. 158, párr. 128, citando el Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154, párr. 124.

> Los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles están en la obligación de ejercer ex officio un "control de convencionalidad" entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. En esta tarea, los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia deben tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana[189].

86. Aunque la información recibida por la CIDH indica que en muy pocos países de la región existen directrices por parte del Poder Judicial a fin de que sus salas y juzgados incorporen los estándares interamericanos, tanto los Estados como organizaciones de la sociedad civil describieron resoluciones, sobre todo por parte de instancias judiciales inferiores, en las cuales realizan un control de convencionalidad ex officio de las normas de derecho interno. Pese a que esas iniciativas representan un importante avance, la CIDH ha constatado el inicio de procedimientos disciplinarios o penales, por el delito de prevaricato, contra jueces y juezas que hayan declarado la inaplicabilidad de precedentes jurisprudenciales o disposiciones legales contrarias a los estándares interamericanos. Para la CIDH, esos ejemplos demuestran que la consolidación del control de convencionalidad en la actividad cotidiana de los y las magistradas requiere la adopción de lineamientos específicos que les aseguren la potestad de armonizar el ordenamiento interno de sus países a las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

[189] Corte IDH. Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220, párr. 225, en el que se citan los casos Rosendo Cantú y otra Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C No. 216, párr. 219 e Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña Vs. Bolivia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2010 Serie C No. 217, párr. 202.

Informes de fondo

Informe No. 32/04. Caso 11.556. Fondo. Corumbiara. Brasil. 11 de marzo de 2004

289. La Corte Interamericana ha señalado, […] que:

> ...[e]n el derecho de gentes, una norma consuetudinaria prescribe que un Estado que ha celebrado un convenio internacional, debe introducir en su derecho interno las modificaciones necesarias para asegurar la ejecución de las obligaciones asumidas. Esta norma aparece como válida universalmente y ha sido calificada por la jurisprudencia como un principio evidente […] En este orden de ideas, la Convención Americana establece la obligación de cada Estado Parte de adecuar su derecho interno a las disposiciones de dicha Convención, para garantizar los derechos en ella consagrados.[190]

Informes temáticos

Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/15. 31 diciembre 2015

42. De otro lado, el artículo 2 de la Convención Americana establece la obligación general de adecuar el ordenamiento interno a las normas de la Convención Americana. Este deber implica que cada Estado Parte debe adecuar su derecho interno a las disposiciones de la misma para garantizar los derechos en ella reconocidos, lo cual implica que las medidas de derecho interno han de ser efectivas (principio de effet utile)[191]. Este deber supone, por un lado, la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención y, por otro, la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas

---

[190] Corte IDH, Caso Durand y Ugarte, sentencia de 16 de agosto de 2000, párr. 136.

[191] Corte IDH. Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 87; y Caso Heliodoro Portugal Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008. Serie C No. 186, párr. 179.

garantías[192]. En definitiva, las obligaciones contenidas en los artículos 1.1 y 2 de la Convención constituyen la base para la determinación de responsabilidad internacional a un Estado por violaciones a la misma y exigen no solo obligaciones negativas o de no hacer, sino también claras obligaciones positivas de hacer respetar los derechos humanos dentro de su jurisdicción.

Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 46/15 31 diciembre 2015

180. Como señaló la CIDH […] los objetivos principales del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y el principio de eficacia requieren que los derechos y libertades reconocidos en los instrumentos normativos interamericanos se hagan realidad y sean implementados. En consecuencia, cuando el ejercicio de cualquiera de los derechos aún no está garantizado de jure y de facto dentro de su jurisdicción, los Estados partes tienen la obligación de adoptar medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

Informes de país

Informe sobre la situación de los derechos humanos en la República Dominicana. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 45/15 31 diciembre 2015

219. La Comisión resalta que los órganos del Sistema Interamericano no están llamados a realizar un examen de las leyes internas en relación con la Constitución de cada Estado, sino que deben realizar el control de convencionalidad, es decir, el análisis de la alegada incompatibilidad de aquellas normas, prácticas o decisiones internas con las obligaciones internacionales de los Estados Parte contenidas en la Convención Americana[193]. En tal respecto, tanto la Comisión como la

[192] Corte IDH. Caso Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de mayo de 1999. Serie C No. 52, párr. 207, y Caso Mendoza y otros Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 14 de mayo de 2013 Serie C No. 260. párr. 293.

[193] Corte IDH. Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, párr. 49.

Corte se han pronunciado sobre la incompatibilidad de sentencias, normas y/o prácticas estatales con la Convención Americana[194].

Situación de derechos humanos en México. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/15. 31 diciembre 2015

84. En segundo lugar, para implementar el control de convencionalidad como lo ha dispuesto la Corte Interamericana, es imprescindible homologar los criterios judiciales en materia de derechos humanos. Esto toma particular relevancia en los países con un sistema federal como México, ya que se multiplica la posibilidad de aplicaciones dispares de los mismos conceptos, principios y estándares en el fuero federal, por una parte, y en el fuero común, por la otra.

86. Es de notar que el control de convencionalidad, en los términos enunciados por la Corte Interamericana, es obligatorio también para los tribunales militares, administrativos, laborales, y para toda autoridad pública, y por lo tanto las y los operadores de justicia que se desempeñan en ellos también deben de recibir el mismo nivel de capacitación[195]. […]

513. La CIDH y la Corte Interamericana han señalado la importancia de que los jueces y demás órganos del Estado vinculados a la administración de justicia apliquen criterios consistentes entre sí y acordes con los estándares internacionales en materia de derechos humanos[196]. […]

---

[194] Corte IDH. Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párr. 126.; Corte IDH. Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 88; Corte IDH. Caso La Cantuta Vs. Perú. Sentencia de 29 de noviembre de 2006 Serie C No. 162, párr. 174.; Corte IDH. Caso Boyce et al. Vs. Barbados. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2007. Serie C No. 169, párrs. 77 y 78.; Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek. Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010 Serie C No. 214, párr. 313; Corte IDH. Caso Fernández Ortega y otros Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010 Serie C No. 215, párr. 237; Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C No. 216, párr. 220; Caso López Mendoza Vs. Venezuela. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011 Serie C No. 233, párr. 228; Corte IDH. Caso Artavia Murillo y otros (Fecundación in vitro) Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas Sentencia de 28 noviembre de 2012 Serie C No. 257.

[195] Corte IDH. Caso Gelman Vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Serie C No. 221, párr. 193.

[196] Corte IDH. Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220, párrs. 225, 233. Corte IDH. Caso Gelman Vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Serie C No. 221. párr. 239.

Soluciones Amistosas

Informe No. 71/07. Petición 758-01 y Otras. Solución Amistosa. Hernán Atilio Aguirre Moreno y Otros. Perú. 27 de julio de 2007

17. […] La Comisión entiende que la naturaleza subsidiaria del sistema interamericano de derechos humanos requiere que, ante el reconocimiento de responsabilidad internacional y los múltiples acuerdos de solución amistosa homologados por esta Comisión, el Estado adopte a nivel doméstico una solución integral a la situación de todos los fiscales y magistrados no ratificados. Para ello, y de conformidad con el artículo 41 de la Convención Americana, solicita al Estado que […] presente a la Comisión una propuesta de solución integral a la situación […].

4. Estado de excepción

62. La Comisión Interamericana, desde muy temprano en su historia, reconoció la importancia de mantener el Estado de derecho y las normas constitucionales durante la invocación de estados de emergencia. Así, desde sus inicios se pronunció sobre el requisito fundamental relativo a que los estados de emergencia sólo pueden ser invocados para la preservación de la democracia. En ese sentido, estableció que la suspensión de las garantías constitucionales o estado de sitio sólo es compatible con el régimen de gobierno democrático representativo si la misma no supone la restricción de la vigencia del Estado de derecho ni de las normas constitucionales, ni la alteración de las competencias de los Poderes del Estado o el funcionamiento de los medios de contralor[197].

63. A continuación se presentan pronunciamientos de la CIDH que ilustran los requisitos que debe cumplir un estado de emergencia o excepción para mantenerse dentro del margen del Estado democrático de derecho, evitado prácticas arbitrarias.

[197] CIDH. Informe Anual 2016. Capítulo IV. Sección B: Venezuela, 15 marzo 2017, párr. 55.

Informes de país

Segundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Perú. OEA/Ser.L/V/II.106.Doc. 59 rev. 2 junio 2000

69. En lo concerniente a los requisitos para declarar un estado de emergencia, la Corte Interamericana ha señalado que el análisis jurídico del artículo 27 de la Convención:

(...) debe partir de la consideración de que es un precepto concebido sólo para situaciones excepcionales. Se aplica únicamente "en caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado Parte". Aun entonces, autoriza solamente la suspensión de ciertos derechos y libertades, y ello "en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a la exigencia de la situación". Las disposiciones que se adopten, además, no deben violar otras obligaciones del Estado parte, ni deben entrañar "discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social".[198]

70. Los requisitos para declarar un estado de emergencia son los siguientes:

Necesidad: Conforme al artículo 27 de la Convención, para que pueda considerarse que hay una emergencia real, debe existir en el país una situación de extrema gravedad, como guerra, peligro público u otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte. La Comisión ha establecido que las medidas relacionadas con el estado de emergencia "sólo pueden encontrar justificación frente a amenazas reales al orden público o a la seguridad del Estado".[199]

Temporalidad: Este requisito se refiere a la duración de la suspensión, que como establece el artículo 27(1) de la Convención, debe ser únicamente por el tiempo estrictamente limitado a exigencia de la situación. La Comisión ha advertido que es aún más serio decretar estados de emergencia por períodos indefinidos o prolongados, sobre

[198] Cte I.D.H., *El habeas corpus bajo suspensión de garantías... op. cit.* párr. 19.

[199] CIDH, INFORME ANUAL 1980-1981, pág. 115.

todo cuando ellos otorgan al Jefe de Estado una amplia concentración de poder, incluyendo la abstención del poder judicial respecto a las medidas decretadas por el Ejecutivo, lo que en ciertos casos puede llevar a la negación misma de la existencia del estado de derecho.[200]

Proporcionalidad: El artículo 27(1) de la Convención dispone que la suspensión sólo puede ser efectuada en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación. Este requisito se refiere a la prohibición de suspender innecesariamente ciertos derechos, imponer restricciones mayores a las necesarias y extender innecesariamente la suspensión a áreas no afectadas por la emergencia.

No discriminación: Conforme a lo establecido en el artículo 27(1) de la Convención, en concordancia con sus artículos 1 y 24, la suspensión de derechos no puede implicar discriminación de ninguna especie contra una persona o un grupo. Compatibilidad con otras obligaciones internacionales: La suspensión de determinados derechos tiene que ser compatible con las demás obligaciones establecidas en otros instrumentos internacionales ratificados por el país.

Notificación: Conforme a lo establecido en el artículo 27(3) de la Convención, la declaración de estado de emergencia debe notificarse inmediatamente a los demás Estados partes de la Convención, por intermedio del Secretario General de la OEA.[201]

Aun existiendo los requisitos antes mencionados, existen ciertos derechos y garantías consagrados en la Convención que los Estados no pueden suspender."

71. Con respecto a los derechos que se pueden suspender durante la imposición de un estado de emergencia, la Corte Interamericana ha señalado que:

---

[200] *Id.*

[201] Véase al respecto, por ejemplo, Grossman, Claudio: "Algunas Consideraciones sobre el Régimen de Situaciones de Excepción Bajo la Convención Americana sobre Derechos Humanos", en CIDH, *Derechos Humanos en las Américas, Homenaje a la Memoria de Carlos A. Dunshee de Abranches*, Washington, 1984.

> (...) resulta claro que ningún derecho reconocido por la Convención puede ser suspendido a menos que se cumplan las condiciones estrictas señaladas en el artículo 27.1 (...) lejos de adoptar un criterio favorable a la suspensión de los derechos, la Convención establece el principio contrario, es decir, que todos los derechos deben ser respetados y garantizados a menos que circunstancias muy especiales justifiquen la suspensión de algunos, en tanto que otros nunca pueden ser suspendidos por grave que sea la emergencia.[202]

72. Los derechos que el Estado no puede suspender, por más grave que sea la emergencia, se encuentran mencionados, en su mayoría, en el artículo 27(2) de la Convención, y son los contemplados en los artículos: 3 (derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica); 4 (derecho a la vida); 5 (derecho a la integridad personal); 6 (prohibición de la esclavitud y servidumbre); 9 (principio de legalidad y de retroactividad); 12 (libertad de conciencia y de religión); 17 (protección a la familia); 18 (derecho al nombre); 19 (derechos del niño); 20 (derecho a la nacionalidad), y 23 (derechos políticos) de la Convención. Conforme a lo establecido en el artículo 27(1) de la Convención, la suspensión de derechos tiene que ser compatible con las demás obligaciones establecidas en otros instrumentos internacionales ratificados por el país. La Corte Interamericana ha señalado que la suspensión de garantías no puede comportar la suspensión del Estado de Derecho o de la legalidad:

> La suspensión de garantías constituye también una situación excepcional, según la cual resulta lícito para el gobierno aplicar determinadas medidas restrictivas a los derechos y libertades, que en condiciones normales, están prohibidas o sometidas a requisitos mas rigurosos. Esto no significa, sin embargo, que la suspensión de garantías comporte la suspensión temporal del Estado de Derecho o que autorice a los gobernantes a apartar su conducta de la legalidad a la que en todo momento deben ceñirse. Estando suspendidas las garantías, algunos de los

[202] Cte I.D.H., *El hábeas corpus bajo suspensión de garantías*... op. cit. párr. 21.

> límites legales de la actuación del poder público pueden ser distintos de los vigentes en condiciones normales, pero no deben considerarse inexistentes ni cabe, en consecuencia, entender que el gobierno esté investido de poderes absolutos más allá de las condiciones en que tal legalidad excepcional está autorizada. Como ya lo ha señalado la Corte en otra oportunidad, el principio de legalidad, las instituciones democráticas y el Estado de Derecho son inseparables (cf. La expresión "leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-6⁄86 del 9 de mayo de 1986. Serie A N° 6, párr. 32).[203]

73. En este orden de ideas, "en condiciones de grave emergencia es lícito suspender temporalmente ciertos derechos y libertades cuyo ejercicio pleno, en condiciones de normalidad, debe ser respetado y garantizado por el Estado pero, como no todos ellos admiten esa suspensión transitoria, es necesario que también subsistan las garantías judiciales indispensables para su protección".[204] Asimismo, es imprescindible que el poder judicial sea independiente, dado que tal independencia constituye el pilar fundamental del estado de derecho y de la protección de los derechos humanos. En tal sentido, la Corte ha señalado que el recurso de habeas corpus y el amparo son garantías judiciales que protegen derechos no suspendibles y que "dichos procedimientos [son] indispensables para garantizar esos derechos".[205] El poder judicial está destinado a proteger la legalidad y el estado de derecho durante un estado de emergencia.

75. En tal sentido, además de los derechos mencionados en el literal anterior, tampoco son suspendibles, conforme a lo dispuesto en la parte final del artículo 27(2) de la Convención, las garantías judiciales indispensables para la protección de los derechos no suspendibles, pues, como ha dicho la mencionada Corte:

---

[203] *Id.,* párr. 24.

[204] *Id*., párr. 27.

[205] *Id.*

> ...debe entenderse que en la implementación del estado de emergencia -- cualquiera que sea la dimensión o denominación con que se le considere en el derecho interno-- no puede comportar la supresión o la pérdida de efectividad de las garantías judiciales que los Estados Partes están obligados a establecer, según la misma Convención, para la protección de los derechos no susceptibles de suspensión o de los no suspendidos en virtud del estado de emergencia.[206]

76. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sentado que:

> (...) las garantías judiciales indispensables para la protección de los derechos humanos no susceptibles de suspensión, según lo dispuesto en el artículo 27(2) de la Convención, son aquéllas a las que ésta se refiere expresamente en los artículos 7(6) (habeas corpus) y 25(1) (amparo), consideradas dentro del marco y según los principios del artículo 8 (garantías judiciales), y también las inherentes a la preservación del Estado de Derecho, aun bajo la legalidad excepcional que resulta de la suspensión de garantías.[207]

Situación de derechos humanos en Venezuela-"Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela". OEA/Ser.L/V/II. Doc. 209. 31 diciembre 2017

384. La Comisión reitera enfáticamente que la adopción de estados de excepción debe adecuarse a las necesidades de la situación que se enfrenta de manera razonable, sin exceder la medida de lo estrictamente necesario, para así evitar prolongaciones en el tiempo, desproporcionalidad, desviación o abuso de poder, pues su uso arbitrario se traduce en la afectación de la democracia y limitaciones a los derechos establecidos en la Declaración Americana[208]. La Comisión recuerda la importancia de mantener el Estado de Derecho y las normas constitucionales durante la invocación de estados de

---

[206] *Id.*

[207] *Id.,* párr. 38.

[208] CIDH, Comunicado de prensa No. 071/17, CIDH expresa preocupación ante la declaración del estado de excepción y de emergencia económica en Venezuela, 1 de junio de 2016.

emergencia[209]. De igual manera, advierte sobre las implicancias de emplear conceptos amplios y ambiguos en instrumentos normativos, inclusive en decretos de emergencia, ya que puede generar limitaciones a los derechos humanos[210].

Informes Anuales

Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2022, Capítulo IV.A. Desarrollo de los Derechos Humanos en la Región (El Salvador)

366. La Comisión reconoce la importancia en la reducción de las tasas de criminalidad, en particular las referidas a los homicidios cometidos en el país, un desafío que ha destacado como prioridad en materia de seguridad ciudadana en los últimos años. Por otra parte, refuerza que las acciones de prevención y disuasión de la violencia y los delitos deben ser adoptadas sin comprometer a los derechos humanos, siendo su plena vigencia la regla en el estado de derecho. […]

Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2021, Capítulo IV. Venezuela

38. En este sentido, la CIDH recuerda que los Estados no gozan de una discrecionalidad ilimitada para utilizar la declaratoria de los estados de excepción. Conforme a estándares interamericanos "[e]s obligación del Estado determinar las razones y motivos que llevan a las autoridades internas a declarar un estado de emergencia y corresponde a éstas ejercer el adecuado y efectivo control de esa situación y que la suspensión declarada se encuentre en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación"[211].

---

[209] CIDH, Resolución sobre la Protección de los Derechos Humanos frente a la Suspensión de las Garantías Constitucionales o Estado de Sitio [CIDH, Informe sobre la Labor Desarrollada durante el Decimoctavo Período de Sesiones, julio 1968, pág. 47]. La CIDH también ha señalado lo mismo en otras ocasiones [CIDH, Informe No. 48/00, Caso 11.166, Walter Humberto Vásquez, Perú, párr. 30; e Informe Anual 2016, Capítulo IV.B, Venezuela, párr. 55].

[210] CIDH, Comunicado de prensa No. 071/17, CIDH expresa preocupación ante la declaración del estado de excepción y de emergencia económica en Venezuela, 1 de junio de 2016.

[211] Corte IDH. Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C No. 166, párr. 47.

Informes temáticos

Protesta y Derechos Humanos Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF.22/19. Septiembre 2019

321. La Corte IDH se ha pronunciado en su Opinión Consultiva No 8 sobre el régimen establecido en el artículo 27 de la CADH y ha fijado algunas pautas generales para la imposición de un estado de emergencia: 1) La emergencia tiene que ser invocada para preservar la democracia; y 2) la necesidad de la imposición de un estado de emergencia tiene que ser objetivamente justificable.[212]

322. En el mismo sentido esta Comisión, ha sostenido los estados de excepción deben ser reservados exclusivamente para casos realmente excepcionales, situaciones de extrema gravedad, que pongan en peligro la vida de la Nación. Para las demás situaciones, se deben adoptar medidas administrativas corrientes[213].

324. Esta Comisión entiende que en tanto formas legítimas y protegidas del ejercicio de distintos derechos e instrumento fundamental de la convivencia democrática las protestas y manifestaciones públicas, aun cuando expresen malestar social, no pueden usarse como justificación para la declaración de estados de emergencia, ni para establecer otras formas de suspensión de los derechos. Muchas de las molestias ocasionadas por estos hechos son propias del ejercicio de los derechos involucrados en la protesta y a su vez los hechos de violencia que eventualmente pudieran ocurrir en el contexto de manifestaciones deben ser normalmente prevenidos, investigados y sancionados sin necesidad de recurrir a la suspensión de derechos.

326. La Comisión ha hecho hincapié sobre lo inadecuado y peligroso que resulta decretar estados de excepción para hacer frente a situación es de alta conflictividad social y las manifestaciones públicas, ello por las numerosas vulneraciones de derechos humanos

[212] Cfr. CIDH, Informe N° 48/00, Caso11.166, Walter Humberto Vásquez Vejarano – Perú, 13 de abril de 2000, párr. 24

[213] Cfr. CIDH. Segundo Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Colombia 1993. Recomendación 2. También, CIDH, Informe Anual 2015, Capítulo IV. B Venezuela, párr. 66

que de manera constante se registran como resultado, así también por no representar respuestas sostenibles y eficaces para enfrentar y resolver estos desafíos.[214]

Pandemia y Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 396. 9 de septiembre de 2022

35. Al respecto, la Comisión entiende que tratándose de una pandemia, puede resultar de hecho imperativa en determinadas circunstancias la restricción del pleno goce de derechos como el de la reunión y la libertad de circulación en espacios tangibles, públicos y⁄o comunes, que no sean indispensables para el abastecimiento de insumos esenciales o para la propia atención médica y con el objeto de generar adecuada distancia social[215]. Sin embargo, es fundamental que los Estados aseguren que restricciones como las indicadas y cualquier otra que sea impuesta a un derecho en este contexto, sean necesarias en una sociedad democrática, atiendan los criterios de criterios de legalidad, finalidad legítima, idoneidad y, por ende, estrictamente proporcionales para atender la finalidad legítima de proteger la vida y la salud. Asimismo, la CIDH recuerda que cualquier restricción adoptada debe considerar de manera particular los efectos que tiene sobre los grupos más vulnerables y asegurar que su impacto no sea especialmente desproporcionado mediante la adopción de medidas positivas. Asimismo, toda decisión debe considerar de manera especialmente relevante la perspectiva de género, interseccional, lingüística e intercultural[216].

---

[214] Cfr. CIDH, Informe Anual 2015, capítulo 4.A, Uso de la Fuerza, párr. 139. Ya en su Informe de seguimiento sobre el cumplimiento por parte de la República de Ecuador de las recomendaciones formuladas por la CIDH en su informe sobre la situación de derechos humanos en Ecuador de 1997, la CIDH sostuvo que es consciente de la difícil situación económica que atravesaba el Estado de Ecuador y el malestar social que esto ha generó, sin embargo el Estado tiene la obligación de adoptar las medidas necesarias para garantizar la seguridad ciudadana, a través de métodos que respeten los estándares de los derechos humanos en el marco de una sociedad democrática. La CIDH es de la opinión que aminorar el malestar social por la situación económica y combatir la delincuencia mediante la suspensión de garantías individuales en virtud del estado de emergencia, no se ajusta a los parámetros exigidos por la Convención Americana para que sea procedente su declaración, el Estado tiene y debe contar con otros mecanismos para canalizar el malestar social que no signifiquen la derogación de garantías esenciales de la población. Aun cuando, como se ha mencionado en el presente Informe, algunos formatos de manifestaciones públicas pueden generar molestias o disturbios, o inclusive situaciones de violencia que deben ser prevenidas e investigadas, estas no pueden ser consideras en una democracia situaciones excepcionales que habiliten la suspensión de garantías por parte de los Estados. CIDH, Informe de seguimiento sobre el cumplimiento por parte de la República de Ecuador de las recomendaciones formuladas por la CIDH en su informe sobre la situación de derechos humanos en Ecuador de 1997, párr. 44 y sgts.

[215] CIDH, La CIDH llama a los Estados de la OEA a asegurar que las medidas de excepción adoptadas para hacer frente la pandemia COVID-19 sean compatibles con sus obligaciones internacionales, 17 de abril de 2020

[216] CIDH, Resolución No. 01⁄2020, Pandemia y Derechos Humanos en las Américas, 10 de abril de 2020

38. […] Por ende, la declaración de estado de emergencia excepcional para hacer frente a la dispersión de la pandemia del nuevo coronavirus no debe utilizarse para suprimir un catálogo indeterminado de derechos o ad infinitum, ni para justificar actuaciones contrarias al derecho internacional por parte de agentes estatales, por ejemplo, el uso arbitrario de la fuerza o la supresión del derecho de acceso a la justicia para personas que sean víctimas de violaciones a derechos humanos en el contexto actual.

40. […] En particular, los Estados deben asegurar que en caso de establecerse un estado de excepción: "i) se justifique que existe una excepcionalidad de la situación de emergencia en cuanto a su gravedad, inminencia e intensidad que constituye una amenaza real a la independencia o seguridad del Estado; ii) la suspensión de algunos derechos y garantías sea únicamente por el tiempo estrictamente limitado a las exigencias de la situación; iii) las disposiciones que sean adoptadas resulten proporcionales, en particular, que la suspensión de derechos o garantías constituya el único medio para hacer frente a la situación, que no pueda ser enfrentada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades estatales, y que las medidas adoptadas no generen una mayor afectación al derecho que sea suspendido en comparación con el beneficio obtenido; y iv) las disposiciones adoptadas no sean por su propia naturaleza o por sus efectos discriminatorias e incompatibles con las demás obligaciones que impone el derecho internacional"[217].

41. En suma, para que la proclamación de un estado de excepción sea realizada de conformidad con el marco constitucional y demás disposiciones que rijan tal actuación, se deben identificar claramente los derechos cuyo pleno goce será limitado, así como el ámbito temporal y geográfico que justifica tal excepción[218]. "Cualquier restricción o suspensión adoptada debe tener sustento en la mejor evidencia científica y considerar, de manera previa a su adopción y durante su

[217] CIDH, Resolución No. 01⁄2020, Pandemia y Derechos Humanos en las Américas, 10 de abril de 2020

[218] CIDH, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1980 - 1981, Washington, D. C., 1981, p. 115. 28 CIDH, Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Wilmer Zambrano Vélez, José Miguel Caicedo y Segundo Olmedo Caicedo (Caso 11.579) contra la República del Ecuador, 24 de junio de 2006 Parr. 64

implementación, los particulares efectos que puede tener sobre los grupos más vulnerables con el fin de asegurar que su impacto no sea especialmente desproporcionado mediante la adopción de las medidas positivas que resulten necesarias"[219].

205. […] De este modo, el contexto de la emergencia no puede constituirse en un motivo para suspender procedimientos judiciales que permitan garantizar el ejercicio de los derechos y libertades, en particular aquellas acciones destinadas a controlar las actuaciones de las autoridades en dicho contexto. Por lo que resulta fundamental asegurar la existencia de medios idóneos y flexibles para interponer los recursos que permitan el control de las disposiciones que se dicten en una situación de emergencia. Al respecto, todas las instituciones públicas deben contar con suficiente capacidad para controlar cada una de las medidas temporales de suspensión o restricción adoptadas. Asimismo, los Estados deben adoptar medidas dirigidas a proteger a los operadores de justicia garantizando el funcionamiento de los servicios.

B. INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA

64. El artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana menciona que, para la consolidación de la democracia, es imprescindible contar con una institucionalidad guiada por la separación, independencia y equilibrio de poderes, así como el ejercicio efectivo de derechos políticos, a través de elecciones libres y justas, y el respeto y la promoción del pluralismo en la sociedad[220]. Asimismo, la Comisión también ha observado que el Comité Jurídico Interamericano estableció que la democracia "no se agota en los procesos electorales, sino que se expresa también en el ejercicio legítimo del poder dentro del marco del Estado de Derecho.[221]

65. Por su parte, la Comisión ha vinculado el concepto de institucionalidad democrática a los mecanismos de participación social, a los espacios formales para reclamar al Estado el resguardo efectivo de los derechos humanos, a las estrategias estatales

---

[219] CIDH, Informe sobre terrorismo y derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II.116. Doc. 5 rev. 1 corr. 22 octubre 2002. Parr. 351

[220] CIDH. Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 209, 31 diciembre 2017, párr. 73

[221] CIDH. Nicaragua: Concentración del poder y debilitamiento del Estado de Derecho. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 288, 25 octubre 2021, párr. 176.

para incentivar la participación social en la elaboración, implementación y seguimiento de las políticas pública, y a la previsión de instancias permanentes de diálogo con la sociedad civil, respetando su autonomía, libre funcionamiento e independencia, entre otros aspectos.[222]

66. Por lo tanto, en este capítulo se compendian una serie de pronunciamientos de la Comisión que ilustran las condiciones mínimas que deben observar los mencionados elementos de la democracia, en particular: la separación e independencia de poderes; la seguridad ciudadana con enfoque de derechos humanos; el derecho a la participación; el derecho a la libertad de expresión y el espacio cívico.

1. Separación e independencia de poderes

67. La CIDH ha considerado que el Estado Democrático de Derecho, como forma de organización del poder político, se rige entre otros principios fundamentales, por el principio de separación de poderes. Ello supone que las distintas funciones estatales correspondan a órganos separados, independientes y equilibrados entre sí, de manera que se permitan los límites necesarios para el ejercicio del poder y se evite la arbitrariedad.[223]

68. La Comisión también ha destacado el rol fundamental de la independencia y de la actuación de todos los poderes públicos y las instituciones de control, cuyo funcionamiento debe ser asegurado en todo momento. En ese sentido, en una sociedad democrática, el Estado de Derecho y los derechos humanos constituyen un conjunto, donde cada uno de los componentes institucionales se definen, se completan y adquieren sentido mutuamente[224]. Por lo tanto, la CIDH ha llamado a continuar esfuerzos para que eventuales enfrentamientos entre los poderes estatales no tengan impactos en la gobernabilidad y la vigencia de los derechos humanos[225]. Por ejemplo, la CIDH ha manifestado que, en el Poder Ejecutivo recaiga una permanencia prolongada o indefinida del gobernante de turno, puede generarse una concentración de poder que haga ilusorio el equilibro institucional a

---

[222] CIDH. Plan Estratégico 2017-2021. OEA/Ser.L/V/II.161 Doc. 27/17, 20 de Marzo 2017, pág. 39.

[223] CIDH. Nicaragua: Concentración del poder y debilitamiento del Estado de Derecho. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 288, 25 octubre 2021, párr. 176.

[224] CIDH. Comunicado de Prensa No. 130/20. CIDH llama a garantizar la vigencia de la democracia y el Estado de Derecho en el contexto de la pandemia de COVID 19. 9 de junio de 2020.

[225] CIDH. Comunicado de Prensa No. 269/22. CIDH condena decisiones contrarias al orden constitucional y llama a garantizar la gobernabilidad en Perú. 8 de diciembre de 2022.

través del sistema de pesos y contrapesos[226]. Por otra parte, la corrupción en el Poder Judicial tiene un impacto directo en el sistema democrático ya que los sistemas de división de poderes o de pesos y contrapesos tienen como base que haya un control interinstitucional, donde aquellos organismos que cuentan con el mandato de controlar la constitucionalidad y legalidad de los operen con apego a las normas, y no basados en intereses privados o corporativos[227]. Asimismo, si bien en algunos casos los órganos legislativos pueden ejercer funciones jurisdiccionales, en el marco del equilibrio de poderes y del sistema de pesos y contrapesos, sus resoluciones deben observar el principio de legalidad[228].

69. Para los fines de este compendio, se presentan una serie de pronunciamientos de la Comisión en torno a cuestiones que ha observado como desafíos para la democracia en la región, en cada uno de los tres poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial).

a. Poder Ejecutivo

70. En algunos casos, la CIDH ha observado a través de sus diversos mecanismos, situaciones en donde se ha concentrado el poder en el Poder Ejecutivo, lo que a la postre ha generado la adopción de medidas y decretos que restringen derechos esenciales de Estado democrático de derecho, tales como la libertad de expresión y de asociación. También ha identificado que la concentración del poder en el Ejecutivo ha sido utilizada para disuadir a los demás actores políticos de participar en los procesos electorales, o disminuir sus oportunidades de éxito[229]. El sometimiento del resto de poderes e instituciones al Poder Ejecutivo debilita las estructuras de administración de justicia y perpetúa la impunidad[230]. En su manifestación más grave, transforma el Estado en un Estado policial, en donde el Gobierno instala un régimen de supresión de todas las libertades, mediante el control y vigilancia de la ciudadanía y la represión ejercida desde las instituciones de

---

[226] CIDH. Nicaragua: Concentración del poder y debilitamiento del Estado de Derecho. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 288. 25 octubre 2021, párr. 57.

[227] CIDH. Corrupción y derechos humanos: Estándares interamericanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 236 6 diciembre 2019, párr. 289.

[228] CIDH. Comunicado de Prensa No. 233/22. Visita a Perú: CIDH observa riesgos a la institucionalidad democrática y llama a las instituciones a ejercer su mandato con apego a la legalidad y debido proceso. 19 de octubre de 2022

[229] CIDH. Segundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Perú. OEA/Ser.L/V/II.106. Doc. 59 rev., 2 junio 2000, párr. 6 (Reflexiones finales).

[230] CIDH. Segundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Perú. OEA/Ser.L/V/II.106. Doc. 59 rev., 2 junio 2000, párr. 8 (Reflexiones finales).

seguridad con aval del resto de poderes, sin contar con sistemas de pesos y contrapesos que impida las arbitrariedades[231].

71. Como ha sido reconocido en la jurisprudencia interamericana, la CIDH recuerda que "el mayor peligro actual para las democracias de la región no es un rompimiento abrupto del orden constitucional, sino una erosión paulatina de las salvaguardas democráticas que pueden conducir a un régimen autoritario, incluso si este es electo mediante elecciones populares". Por lo tanto, para los fines de este compendio, se presentan una serie de pronunciamientos de la Comisión en torno a prácticas que contribuyen a la concentración y mantenimiento del poder en el Ejecutivo, en particular: la reelección indefinida y la desviación o abuso del poder.

Informes Anuales

Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2021, Capítulo IV. Nicaragua

60. La CIDH recuerda que la reelección indefinida, o periodos extensos de ejercicio de la presidencia por la misma persona en determinados contextos donde no existan salvaguardas o garantías adecuadas pueden ofrecer algunos riesgos para el sistema de democracia representativa, pilar fundamental del Sistema Interamericano. En la medida en que el gobernante de turno tiene facultades de nominación en los órganos de control y en los otros poderes de gobierno, su permanencia prolongada o indefinida puede generar una concentración de poder que haga ilusorio el equilibrio institucional a través del sistema de pesos y contrapesos, y termine por socavar las bases de la democracia como lo son la alternancia en el ejercicio y acceso al poder como garantía del pluralismo[232].

61. Por su parte, la Corte Interamericana ha establecido que la habilitación de la reelección presidencial indefinida es contraria a los principios de una democracia representativa y, por ende, a las obligaciones establecidas en la Convención Americana y Declaración

[231] CIDH. Nicaragua: Concentración del poder y debilitamiento del Estado de Derecho. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 288, 25 octubre 2021, párr. 173 y 174.

[232] CIDH, Informe No. 303/20. CASO 13.727, Informe de Fondo, Fabio Gadea Mantilla, Nicaragua, párr. 78.

Americana de los Derechos y Deberes del Hombre[233]. En este sentido, la Corte señaló que la prohibición de mandatos indefinidos busca evitar que las personas que ejercen cargos por elección popular se perpetúen en el ejercicio del poder. Igualmente ha enfatizado que la democracia representativa se caracteriza por que el pueblo ejerce el poder mediante sus representantes establecidos por la Constitución, los cuales son elegidos en elecciones universales:

> La perpetuación de una persona en el ejercicio de un cargo público conlleva al riesgo de que el pueblo deje de ser debidamente representado por sus elegidos, y que el sistema de gobierno se semeje más a una autocracia que a una democracia[234].

62. Asimismo, la Corte Interamericana estableció que la habilitación de la reelección presidencial indefinida de forma que permita al presidente en ejercicio presentarse para ser reelecto es una modificación que trae fuertes consecuencias para el acceso al poder y el funcionamiento democrático en general, por tanto, la eliminación de los límites para la reelección presidencial indefinida no debería ser susceptible de ser decidida por mayorías ni sus representantes para su propio beneficio. La Corte también estableció que, por regla general, los riesgos que impone la reelección presidencial indefinida para la democracia en la región se han concretado y concluyó que la habilitación de la reelección presidencial indefinida obstaculiza que otras fuerzas políticas distintas a la persona a cargo de la Presidencia puedan ganar el apoyo popular y ser electas, afecta la separación de poderes y, en general, debilita el funcionamiento de la democracia[235].

---

[233] CorteIDH. Opinión Consultiva Oc-28⁄21. La figura de la reelección presidencial indefinida en sistemas presidenciales en el contexto del sistema interamericano de derechos humanos. 7 de junio de 2021.

[234] CorteIDH. Opinión Consultiva Oc-28⁄21. La figura de la reelección presidencial indefinida en sistemas presidenciales en el contexto del sistema interamericano de derechos humanos. 7 de junio de 2021, párr. 73.

[235] CorteIDH. Opinión Consultiva Oc-28⁄21. La figura de la reelección presidencial indefinida en sistemas presidenciales en el contexto del sistema interamericano de derechos humanos. 7 de junio de 2021, párr. 144-145.

Informes de país

Nicaragua: Concentración del poder y debilitamiento del Estado de Derecho. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 288. 25 octubre 2021

61. Finalmente, tanto la Comisión como la Corte Interamericana han señalado que el derecho a ser reelegido no es un derecho humano reconocido en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Específicamente, la Corte Interamericana estableció que la reelección presidencial indefinida no se encuentra protegida como un derecho autónomo[236]. Asimismo, no se encuentra reconocida en la Convención ni en la Declaración Americana, y de forma general, en el corpus iuris del derecho internacional de los derechos humanos, en otros tratados internacionales, en la costumbre regional, ni en los principios generales de derecho[237].

Informes de fondo (presentados ante la Corte)

Informe No. 75/15. Caso 12.923. Fondo. Rocío San Miguel sosa y Otras (Venezuela). 28 de octubre 2015

165. Por su parte, la Corte Interamericana también se ha referido a la relevancia del concepto de desviación de poder en casos como el presente:

> (…) la Corte considera necesario, tener en cuenta que el motivo o propósito de un determinado acto de las autoridades estatales cobra relevancia para el análisis jurídico de un caso[238], por cuanto una motivación o un propósito distinto al de la norma que otorga las potestades a la autoridad estatal para actuar, puede llegar a demostrar si la acción puede ser considerada como

[236] Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-28⁄21 de 7 de junio de 2021, párrs 91-102.

[237] Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-28⁄21 de 7 de junio de 2021, párrs 91-102.

[238] Corte IDH, Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de junio de 2015. Serie C No. 293, párr. 189. Citando. Caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) Vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2013. Serie C No. 266, párr. 173, y Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C No. 268, párr. 210.

actuación arbitraria[239] o una desviación de poder. Con relación a ello, el Tribunal toma como punto de partida que las actuaciones de las autoridades estatales están cubiertas por una presunción de comportamiento conforme a derecho[240]. Y por ello una actuación irregular por parte de las autoridades estatales tiene que aparecer probada, a fin de desvirtuar dicha presunción de buena fe[241].

Caso 12.489. Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Ana María Ruggeri Cova, Perkins Rocha Contreras y Juan Carlos Apitz (Venezuela). 29 de noviembre 2006

125. La Comisión Interamericana ha señalado que la desviación de poder constituye una violación del derecho a garantías judiciales y puede implicar la violación de otros derechos amparados por la

[239] Corte IDH, Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de junio de 2015. Serie C No. 293, párr. 189. Citando. Caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) Vs. Ecuador. Al respecto, el Tribunal Europeo ha tenido en cuenta el propósito o motivación que las autoridades estatales mostraron a la hora de ejercer sus funciones, para determinar si existió o no una violación al Convenio Europeo de Derechos Humanos. Por ejemplo, en el Caso Gusinskiy s. Rusia, el Tribunal Europeo consideró que la restricción del derecho a la libertad de la víctima, autorizada por el artículo 5.1 (c) del Convenio Europeo, se aplicó no solo con la finalidad de hacerle comparecer ante la autoridad judicial competente, por estimar que había indicios razonables de la comisión de un delito, sino también con el propósito de obligarlo a vender su compañía al Estado. En el Caso Cebotari Vs. Moldavia declaró que se violó el artículo 18 del Convenio Europeo en virtud de que el Gobierno no logró convencer al Tribunal que había una sospecha razonable para considerar que el solicitante había cometido un delito, concluyendo el referido Tribunal que el verdadero objetivo del proceso penal y la detención del solicitante era para presionarlo y con ello impedir que su compañía "Oferta Plus" demandara ante la Corte. Finalmente, el Tribunal Europeo en el Caso Lutsenko Vs. Ucrania determinó que la privación de la libertad del solicitante, autorizada por el artículo 5.1 (c), se aplicó no solo con el fin de hacerle comparecer ante la autoridad judicial competente, por existir indicios razonables de que cometió un delito, sino también por otras razones, relacionadas con el intento de la Fiscalía de acusar al solicitante por expresar públicamente su oposición a las acusaciones en su contra. Cfr. TEDH, Caso Gusinskiy Vs. Rusia, (No. 70276⁄01), Sentencia de 19 de mayo de 2004, párrs. 71 a 78; Caso Cebotari Vs. Moldavia, (No. 35615⁄06), Sentencia de 13 de noviembre de 2007, párrs. 46 a 53, y Caso Lutsenko Vs. Ucrania, (No. 6492⁄11), Sentencia de 3 de julio de 2012, párrs. 100 a 110.

[240] Corte IDH, Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de junio de 2015. Serie C No. 293, párr. 189. Citando. Caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) Vs. Ecuador, párr. 173, y Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador, párr. 210.

[241] Corte IDH, Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de junio de 2015. Serie C No. 293, párr. 189. Citando. Caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) Vs. Ecuador, párr. 173, y Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador, párr. 210.

Convención[242]. […] La Comisión concluyó que la invocación, por parte del Poder Ejecutivo, de una supuesta situación de emergencia, que en realidad no existía, como un pretexto para eliminar la independencia de los poderes Judicial y Legislativo, para subordinarlos al Poder Ejecutivo, constituía una usurpación o desvío de poder[243]. Ahora bien, la acusación de desviación de poder o de actuación parcial debe tener como base factores objetivos debidamente probados que demuestren el desvío en la intención de quien cumple la actividad bajo examen.

128. La Comisión Interamericana resalta que la prueba de desviación de poder es de particular complejidad, al tratarse de la utilización de procedimientos formalmente válidos en orden a ocultar una práctica ilegal y, en la especie, un atentado grave contra la independencia judicial.

Informe No. 112/12. Caso 12.828. Fondo. Marcel Granier y Otros (Venezuela). 9 de noviembre 2012

213. La Comisión recuerda que la parcialidad o la desviación de poder por parte de los jueces debe ser probada en forma consistente, en particular, cuando actúan dentro de la competencia que les asigna la ley, como ocurre en el presente caso[244]. En este sentido, debe existir prueba concreta y directa en orden a establecer si procedimientos formalmente válidos no fueron utilizados como recursos legítimos de la administración de justicia sino como mecanismos para cumplir con

---

[242] En el Caso del General Gallardo, la Comisión Interamericana resaltó que "toda actividad administrativa debe dirigirse a la consecución de un fin, determinado siempre, expresa o tácitamente (y, por tanto, elemento necesariamente reglado), por la norma que atribuye la potestad para actuar. Si la autoridad u órgano de la Administración se apartan de ese fin que condiciona el ejercicio de su competencia, el acto o la decisión que adopten en consideración a un fin distinto deja de ser legítimo...". Asimismo Alibery ha dicho que "la desviación de poder es el hecho del agente administrativo, que realizando un acto de su competencia y respetando las formas impuestas por la legislación, usa de su poder en casos, por motivos y para fines distintos de aquellos en vista de los cuales este poder le ha sido conferido. La desviación de poder es un abuso de mandato, un abuso de derecho. Puede un acto administrativo haber sido realizado por el funcionario competente con todas las apariencias de regularidad y, sin embargo, este acto discrecional realizado, que el funcionario cualificado tenía el derecho estricto de realizar, puede estar afectado de ilegalidad si su autor ha usado de sus poderes para un fin distinto de aquel en vista del cual le han sido conferidos, o, para retener la fórmula de la jurisprudencia, para un fin distinto que el interés general o el bien del servicio". (L)a Comisión estima que si bien en principio el General Gallardo fue aprehendido luego de ser dictada la respectiva orden de detención por un Tribunal competente, es evidente que dicha potestad pública fue utilizada para fines distintos a los establecidos en el ordenamiento jurídico mexicano, configurándose así una desviación de poder, mediante actos sucesivos y encadenados, tendientes a privar de su libertad personal al General José Francisco Gallardo, a través de actos con apariencia legal. Por lo cual, dicha conducta de las autoridades militares mexicanas determine una utilización de las formas jurídicas para conseguir un fin distinto al establecido en el ordenamiento jurídico, cual es la privación indebida de la libertad mediante actos que revisten una formalidad legal. CIDH, Informe No. 43/96, Caso 11.430, México, 15 de octubre de 1996.

[243] CIDH, Informe No. 48/00, Caso 11.166, Walter Humberto Vásquez Vejarano, Perú, 13 de abril de 2000, párr. 68-72.

[244] Cfr. CIDH. Demanda CIDH ante Corte IDH. Caso de Ana María Ruggeri Cova, Perkins Rocha Contreras y Juan Carlos Apitz ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") contra la República Bolivariana de Venezuela. Caso 12.489. 29 de noviembre de 2006. Párr.124.

finalidades no declaradas[245]. La acusación de desviación de poder o de actuación parcial debe tener como base factores objetivos debidamente probados que demuestren el desvío en la intención de quien cumple la actividad bajo examen, toda vez que en principio, la imparcialidad personal de los miembros de un tribunal debe ser presumida hasta que se pruebe lo contrario[246]. En este sentido, la Corte ha fijado un estándar probatorio alto para establecer una desviación de poder por parte de un tribunal de justicia[247].

Informe No. 170/17. Caso 11.227. Fondo. Integrantes y militantes de la Unión Patriótica (Colombia). 6 de diciembre 2017

1469. El uso del derecho penal en un estado de derecho debe perseguir la finalidad legítima de combatir y reprimir aquellas conductas consideradas como delitos. Sin embargo, en casos de criminalización infundada, lo que existe es el uso de dicha herramienta legal con una finalidad encubierta distinta de la legal o la que el sistema de justicia otorga, por lo que la Comisión considera que debe entenderse como un caso de "desviación de poder"[248]. La CIDH ha señalado que en casos de desviación de poder, la prueba indiciaria o presuntiva resulta de especial importancia[249], pues por su propia naturaleza, las motivaciones o propósitos.

1470. La Comisión ha indicado que la iniciación de acciones penales sin fundamento puede violar diversos derechos humanos, como los derechos a las garantías judiciales y protección judicial, el derecho a la

[245] Cfr. CIDH. Demanda CIDH ante Corte IDH. Caso de Ana María Ruggeri Cova, Perkins Rocha Contreras y Juan Carlos Apitz ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") contra la República Bolivariana de Venezuela. Caso 12.489. 29 de noviembre de 2006. Párr.124. Respecto a la desviación de poder por parte de autoridades judiciales, ver también Corte Europea de Derechos Humanos, Case of Gusinskiy v. Russia, Sentencia de 19 de mayo de 2004, párrs. 71-78.

[246] Cfr. CIDH. Demanda CIDH ante Corte IDH. Caso de Ana María Ruggeri Cova, Perkins Rocha Contreras y Juan Carlos Apitz ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") contra la República Bolivariana de Venezuela. Caso 12.489. 29 de noviembre de 2006. Párrs.124-125.

[247] Cfr. Corte IDH. Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 114.

[248] CIDH, Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos humanos en el caso de Ana María Ruggeri Cova, Perkings Rocha Contreras y Juan Carlos Apitz ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo) (Caso 12.489) contra la República Bolivariana de Venezuela, 29 de noviembre de 2006, párr. 124.

[249] CIDH. Informe No. 75/15. Caso 12.923. Informe de fondo. Rocío San Miguel y otras. Venezuela. 28 de octubre de 2015. Párr. 151; CIDH, Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos humanos en el caso de Ana María Ruggeri Cova, Perkings Rocha Contreras y Juan Carlos Apitz ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo) (Caso 12.489) contra la República Bolivariana de Venezuela, 29 de noviembre de 2006, párr. 129.

libertad personal, y el derecho a la honra y dignidad[250]. En cuanto a la libertad personal, la Comisión considera que cuando se comprueba que una medida de prisión preventiva emana de un proceso penal iniciado o continuado como desviación de poder, la detención deviene automáticamente en arbitraria[251]. La misma apreciación aplica a la privación de libertad de una persona en cumplimiento de una condena en estas circunstancias.

Informes temáticos

Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57. 31 diciembre 2009

96. […] La ausencia de un marco jurídico claro, debidamente difundido entre la población, y que constituya la base de la formación de los miembros de las fuerzas policiales, favorece la discrecionalidad en la actuación de los agentes estatales en esta materia, generando las condiciones para que se produzcan situaciones de desviación o abuso de poder[252].

181. […] se considera imprescindible que las normas que regulan la actuación policial en los Estados Miembros incorporen los mecanismos disciplinarios y las sanciones administrativas correspondientes en aquellos casos en que los funcionarios policiales actuantes ejecutaron este tipo de medidas con abuso o desviación de poder, sin perjuicio de las consecuencias penales que tal conducta pueda aparejar para los responsables.

---

[250] CIDH, Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas, OEA⁄ser.L⁄V⁄II.Doc.66, 31 de diciembre de 2011, párr.81.

[251] CIDH, Informe no 43⁄96, Caso 11.430, José Francisco Gallardo, México, 15 de octubre de 1996, párr. 70.

[252] "En un Estado democrático, donde se asume que el ordenamiento jurídico se fundamenta sobre la posición preferente de los derechos y libertades, es claro que la misión de hacer cumplir la ley se acaba identificando con la salvaguardia de un sistema normativo que tiene en los derechos y libertades su punto esencial de referencia (...) La policía no sólo está obligada a ello, sino que ha de asumir que toda su actividad debe estar impregnada por el respeto de los derechos y libertades. Esto es, el régimen de los derechos y libertades se erige en norma de ineludible observancia de todo comportamiento policial". Barcelona Llop, Javier, Policía y Constitución, Ed. Tecnos S.A., Madrid, 1997.

El camino hacia una democracia sustantiva: la participación política de las mujeres en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 79. 18 abril 2011

72. Asimismo, persisten las dificultades para lograr una presencia sostenible de las mujeres en este ámbito. Como lo señala un estudio publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo: "Las posiciones ganadas por las mujeres en una administración pueden perderse fácilmente en la siguiente"[253]. De igual forma, del estudio de la presencia de las mujeres en los gabinetes ministeriales en los tres últimos periodos, la CEPAL concluye que dicha presencia forma parte ya de la cultura política pero "no aumenta aritméticamente y no se puede afirmar que esté consolidada"[254]. Por ende, la Comisión recuerda la obligación de los Estados de promover una representación equitativa entre hombres y mujeres en la administración pública nacional. De acuerdo con el Comité CEDAW: "Los Estados Partes tienen la responsabilidad, dentro de los límites de sus posibilidades, de nombrar a mujeres en cargos ejecutivos superiores y, naturalmente, de consultar y pedir asesoramiento a grupos que sean ampliamente representativos de sus opiniones e intereses"[255].

74. […] una de las principales preocupaciones de las mujeres ministras […] fue "la falta de poder y las herramientas necesarias para lograr una transformación del modelo de desarrollo, así como la incapacidad de incorporar los temas de mujeres en la agenda"[256]. Por ende, la Comisión insta a los Estados a adoptar las medidas necesarias para lograr una mayor institucionalidad en los procesos de toma de decisiones y conducción de la administración pública.

---

[253] Elba Luna, Vivian Roza y Gabriela Vega, El camino hacia el poder: ministras latinoamericanas 1950- 2007, Banco Interamericano de Desarrollo, Programa de Apoyo al Liderazgo y la Representación de la Mujer (PROLID), 2008, pág. 19.

[254] CEPAL, el Aporte de las Mujeres a la Igualdad en América Latina y el Caribe, X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Quito, 6 de Agosto de 2007, pág. 43.

[255] Véase, Comité CEDAW, Recomendación General No. 23, Vida política y pública, párr. 26.

[256] Véase, Eglé Iturbe de Blanco, "Women: Power and Development in Latin America", University of Saint Thomas Law Journal, 2008, pág. 691.

b. Poder Judicial

72. El poder judicial ha sido establecido para asegurar el cumplimiento de las leyes y es indudablemente el órgano fundamental para la protección de los derechos humanos. En el sistema interamericano de derechos humanos, el funcionamiento adecuado del poder judicial se considera un elemento esencial para prevenir el abuso de poder por parte de otro órgano del Estado, y por ende, para la protección de los derechos humanos[257].

73. Para ello, tanto la Comisión como la Corte Interamericana han señalado reiteradamente que del principio de independencia judicial resultan una serie de garantías: procesos adecuados de nombramiento, duración establecida en el cargo y salvaguardas contra presiones externas.[258] Además, la Comisión ha referido que también se requiere que los tribunales sean autónomos de otras ramas del gobierno y estén libres de influencias, amenazas o interferencias de cualquier origen, de manera que los cuestionamientos a su labor no sean motivados por otros intereses.[259]

74. La Comisión ha desarrollado ampliamente estándares en torno a dichas garantías y cuenta ya con un importante ejercicio de sistematización al respecto[260]. No obstante, para los fines de este compendio, a continuación se han recopilado una serie de pronunciamientos que, sin ser exhaustivos, demuestran la relación del principio de independencia judicial -y sus garantías- como una condición mínima y necesaria en un Estado democrático de derecho. En particular, se han compendiado estándares en torno a los procesos de selección y nombramiento de las y los operadores de justicia, la independencia en el ejercicio del cargo, cuestiones relacionadas a su inamovilidad (separación del cargo y régimen disciplinario), y su seguridad y protección.

75. La CIDH recuerda que la noción de operador de justicia se refiere a las y los funcionarios del Estado que intervienen en los sistemas de justicia y desempeñan funciones esenciales para el respeto y garantía de los derechos de protección y

---

[257] CIDH. Segundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Perú. OEA/Ser.L/V/II.106. Doc. 59 rev, 2 junio 2000, párr. 2

[258] CIDH. Informe No. 43/15. Caso 12.632. Fondo. Adriana Beatriz Gallo, Ana María Careaga y Silvia Maluf de Christin (Argentina), 28 de julio 2015, párr. 121.

[259] CIDH. Situación de derechos humanos en Honduras. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 42/15, 31 diciembre 2015, párr. 280.

[260] Ver el informe temático de la CIDH: Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44, 5 diciembre 2013.

debido proceso. Desde tal perspectiva, la Comisión ha incluido tanto jueces y juezas, que de manera primordial les compete la función jurisdiccional, como a los fiscales, y las defensoras y defensores públicos que, desde sus respectivos roles, están vinculados a los procesos en los cuales el Estado realiza funciones dirigidas a garantizar el acceso a la justicia[261].

76. En cuanto a los procesos de selección y nombramiento, a Comisión ha considerado que hay una relación directa entre las garantías de independencia e imparcialidad de la administración de justicia como presupuesto del cumplimiento de las normas del debido proceso, y la creación y el fortalecimiento de mecanismos transparentes de designación y ascenso de jueces que obedezcan a la calificación jurídica de los mismos y no a otros motivos indebidos.[262] Esto incluye que los procedimientos sean abiertos al escrutinio de los sectores sociales, a fin de reducir el grado de discrecionalidad y la consecuente posibilidad de injerencia de otros poderes.[263]

77. Asimismo, la CIDH ha señalado que, para garantizar dicha independencia e imparcialidad, es necesario asegurar un adecuado y transparente proceso de elección y nombramiento. Las condiciones que caractericen el origen de su nombramiento les deben permitir ejercer sus labores de manera independiente e imparcial en los casos que deciden, patrocinan o defienden, así como establecer procesos disciplinarios que ofrezcan las debidas garantías.[264]

78. Considerando que no cualquier procedimiento de designación satisface las condiciones que exige la Convención Americana[265], a continuación se compendian una serie de estándares de la Comisión que dan luz en cuanto a las condiciones mínimas que deben regir los procesos de selección y nombramiento de las y los operadores de justicia, a fin de garantizar la independencia judicial en los términos que exige el Estado democrático de derecho.

---

[261] CIDH. Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44. 5 diciembre 2013, Párr. 15

[262] CIDH. Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El Camino hacia el Fortalecimiento de la Democracia en Bolivia. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 34, 28 junio 2007, párr. 84.

[263] CIDH. Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44. 5 diciembre 2013, párr. 80.

[264] CIDH. Situación de derechos humanos en Guatemala. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 208/17, 31 diciembre 2017, párr. 77 y CIDH. Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 209, 31 diciembre 2017, párr. 89.

[265] CIDH. Situación de los derechos humanos en Guatemala: Diversidad, desigualdad y exclusión. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 43/15 31 diciembre 2015, párr. 372.

Informes temáticos

Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44 5 diciembre 2013

62. […] la Comisión considera que todo proceso de selección y nombramiento debe tener como función no sólo la escogencia según los méritos y calidades profesionales y de integridad del aspirante, sino también el aseguramiento de la igualdad de oportunidades[266]. En esa medida, los Estados deben asegurar que las personas que cumplan con los requisitos estén en posibilidad de concursar en igualdad de condiciones a los procesos de selección y nombramiento, aún respecto de quienes ocupan los cargos en provisionalidad, los que por tal condición no pueden ser tratados con privilegios, ventajas o desventajas[267].

64. La Comisión insta a los Estados a revisar y eliminar todas las normas que pudieran traducirse en una discriminación de las y los candidatos que aspiren a un cargo en las entidades de justicia, tanto de aquellas que claramente establezcan una discriminación como de aquellas que por su vaguedad o amplitud puedan generar situaciones de discriminación de facto. Asimismo, la CIDH insta a los Estados a adoptar medidas que permitan incorporar criterios objetivos en los procedimientos de selección y nombramiento para evitar prácticas discriminatorias en ellos. En este sentido es especialmente importante capacitar a los funcionarios a cargo de estas tareas a efecto de favorecer una actuación que objetiva en la determinación de las calificaciones o idoneidad de las candidatas y candidatos.

75. El objetivo de todo proceso de selección y nombramiento de las y los operadores de justicia debe ser seleccionar a los candidatos y

---

[266] Corte IDH. Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, párr. 72.

[267] Corte IDH. Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, párr. 73; y CIDH. Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc.66, 31 de diciembre de 2011, párr. 361.

candidatas con base al mérito personal y su capacidad profesional[268], así como la singularidad y especificidad de las funciones que van a desempeñar[269] de tal manera que se asegure la igualdad de oportunidades[270], sin privilegios o ventajas irrazonables[271]. La Comisión ha considerado en cuanto al mérito personal que se debe elegir personas que sean íntegras, idóneas, que cuenten con la formación o calificaciones jurídicas apropiadas[272]. Asimismo, en cuanto a la capacidad profesional, la CIDH ha insistido en que cada uno de los aspectos a valorar debe hacerse con base en criterios objetivos[273].

79. […] De allí, que los Estados deben emitir de manera previa y públicamente las convocatorias y procedimientos con los requisitos, criterios y plazos para que cualquier persona que considere satisfechos

---

[268] CIDH. Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas, 31 de diciembre de 2011, párr. 363. Ver también, Corte IDH. Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, párr. 72; y Naciones Unidas. Comité de Derechos Humanos. Observación General No. 32, CCPR/C/GC/32, 23 de agosto de 2007, párr.19. Por su parte, los Principios Básicos establecen que las personas seleccionadas para ocupar cargos judiciales serán personas íntegras e idóneas y tendrán la formación o las calificaciones jurídicas apropiadas. Naciones Unidas. Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura, adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán el 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985., principio 10. Al respecto, la CIDH ha señalado que "demás de la importancia de mecanismos adecuados de designación de jueces, el derecho a un poder judicial independiente requiere que los mismos principios sean también aplicados a la designación de fiscales", ver CIDH. Democracia y derechos humanos en Venezuela, OEA/ Ser. L/II., 30 de diciembre de 2009, párr. 219. La CIDH observa que la Comisión de Venecia ha señalado, que "[l]as cualidades que debe tener un fiscal son análogas a aquéllas que se espera que tenga un juez, por lo que es necesario establecer unos procedimientos de nombramiento y de promoción apropiados", ver Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia). Informe sobre las normas europeas relativas a la independencia del sistema judicial: Parte II – el Ministerio Público. Adoptado por la Comisión de Venecia en su 85a reunión plenaria (Venecia, 17-18 de diciembre de 2010), Estrasburgo, 3 de enero de 2011, párr. 18.

[269] CIDH. Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas, 31 de diciembre de 2011, párr. 363. Ver también, Corte IDH. Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, párr. 72. Ver también, en el caso de Fiscales Naciones Unidas. Directrices sobre la Función de los Fiscales, Aprobadas por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, directriz 1.

[270] Corte IDH. Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, párr. 72.

[271] Corte IDH. Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, párr. 73.

[272] Principio 10 de los Principios Básicos relativos a la independencia de la judicatura adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, y confirmados por la Asamblea General en sus resoluciones 40/32 del 29 de noviembre de 1985 y 40/146 de 13 de diciembre de 1985. Disponible: http://www2.ohchr.org/spanish/law/judicatura.htm. Cabe señalar que conforme a los mencionados Principio, el requisito de que los postulantes a cargos judiciales sean nacionales del país de que se trate no se considerará discriminatorio.

[273] Artículo 9 del Estatuto Universal del Juez aprobado por unanimidad en la reunión del Consejo Central de la Unión Internacional de Magistrados de Taipei (Taiwan) el 17 de noviembre de 1999. Disponible en: http://www2.scjn.gob.mx/investigacionesjurisprudenciales/codigos/int/estatuto-universal-del-juez.pdf.

los requerimientos pueda acceder a los puestos de fiscal, juez, jueza, defensora o defensor público[274].

80. Por otro lado, además de la publicidad de los requisitos y procedimientos, como un elemento de la transparencia a observarse en los procesos de selección, la Comisión considera positivo que los procedimientos sean abiertos al escrutinio de los sectores sociales, lo cual reduce significativamente el grado de discrecionalidad de las autoridades encargadas de la selección y nombramiento y la consecuente posibilidad de injerencia de otros poderes, facilitando la identificación del mérito y capacidades profesionales de las y los candidatos. La Comisión considera que lo anterior resulta fundamental cuando se trata de la designación de las y los operadores de justicia de las más altas jerarquías y el procedimiento y selección se encuentra a cargo del poder ejecutivo o legislativo.

81. De igual manera, la Comisión Interamericana considera que […] resulta conveniente incluir la celebración de audiencias o de entrevistas públicas, adecuadamente preparadas, en las que la ciudadanía, las organizaciones no gubernamentales y otros interesados tuvieran la posibilidad de conocer los criterios de selección, así como a impugnar a las candidatas y candidatos y expresar sus inquietudes o su apoyo[275].

88. La Comisión Interamericana considera que además de lo problemático que podría resultar la discrecionalidad en un sistema de reelección o ratificación, un operador de justicia que pretenda ser reelegido o ratificado en sus funciones, corre el riesgo de comportarse de tal modo que obtenga el apoyo de la autoridad encargada de tal

---

[274] Naciones Unidas. Comité de Derechos Humanos. Observación General No. 32, CCPR/C/GC/32, 23 de agosto de 2007, párr. 19. En igual sentido, Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Leandro Despouy, A/HRC/11/41, 24 de marzo de 2009, párr. 30; e Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Gabriela Knaul, Misión a México A/HRC/17/30/Add.3, 18 de abril de 2011, párr. 23.

[275] Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. Comisión de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Leandro Despouy. Adición. Informe preliminar sobre la misión al Ecuador. E/CN.4/2005/60/Add.4, 29 de marzo de 2005, párr. 5; Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Leandro Despouy, A/HRC/11/41, 24 de marzo de 2009, párr. 31. En el mismo sentido, Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. Informe de la Relatora Especial, Grabriela Knaul, Comunicaciones y respuestas, A/HRC/14/26/Add.1, 18 June 2010, Guatemala, párr. 379, en donde la Relatora Especial señaló que: "El voto nominal por parte de los diputados y las entrevistas públicas con los candidatos a las magistraturas, constituyen mecanismos que deberán ser adoptados para contribuir a consolidar la transparencia de la elección por parte del Congreso de la República".

decisión, o de que su comportamiento se perciba de este modo por los justiciables[276]. La Comisión considera que adicionalmente a lo indicado, a efecto de fortalecer la independencia en tales procesos resultaría conveniente que el período para el cual es designado un operador de justicia no sea interferido por los cambios de gobierno[277] y que no coincida con los períodos de las legislaturas[278].

108. La Comisión recomienda al igual que lo ha hecho el Relator Especial de Naciones Unidas la conveniencia de que la selección y nombramiento de las y los operadores de justicia de todas sus jerarquías sea realizado por una entidad independiente. En este sentido, al igual que el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, la Comisión considera que es conveniente que los Estados establezcan un órgano independiente encargado del gobierno y de la administración[279], que tenga por funciones el nombramiento, ascensos e imposición de medidas disciplinarias en todos los niveles, además de la función de revisar que su remuneración corresponda a sus responsabilidades y funciones[280]. […]

114. La Comisión advierte que la selección de la presidenta o presidente [de las cortes] por otros poderes u órganos públicos puede traducirse en interferencias a los tribunales afectando la independencia en el desempeño de jueces y juezas, en la medida en que se deja en manos de un representante elegido por otros poderes tomar las decisiones que afectarán la organización y funcionamiento interno de los tribunales. Dichos riesgos, que en sí mismos son peligrosos para la independencia del poder judicial, se incrementan todavía más cuando la

---

[276] Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia). Informe sobre las normas europeas relativas a la independencia del sistema judicial: Parte II – el Ministerio Público. Adoptado por la Comisión de Venecia en su 85a reunión plenaria (Venecia, 17-18 de diciembre de 2010), Estrasburgo, 3 de enero de 2011, párr. 37

[277] Ver, Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos de Guatemala, Cuestionario solicitado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para la elaboración del "Informe sobre la situación de las y los operadores de justicia en las Américas", febrero de 2013, pág. 5.

[278] Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia). Informe sobre las normas europeas relativas a la independencia del sistema judicial: Parte II – el Ministerio Público. Adoptado por la Comisión de Venecia en su 85a reunión plenaria (Venecia, 17-18 de diciembre de 2010), Estrasburgo, 3 de enero de 2011, párr. 37.

[279] Comité de Derechos Humanos, Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 40 del Pacto, CCPR/CO/84/TKJ, 18 de junio de 2005, párr. 17.

[280] 3 Comité de Derechos Humanos, Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 40 del Pacto, CCPR/CO/84/TKJ, 18 de junio de 2005, párr. 17.

selección del presidente o presidenta es adoptada de manera discrecional y en ausencia de criterios objetivos y preestablecidos por un órgano ajeno al propio tribunal. La Comisión considera por tanto, que un sistema de selección de los presidentes de los tribunales a cargo de las y los propios operadores de justicia contribuye al fortalecimiento de su actuar independiente.

122. La Comisión considera que el ascenso, al igual que la selección y el nombramiento inicial, debe llevarse a cabo con arreglo a procedimientos públicos, justos e imparciales previamente establecidos que contengan salvaguardas contra cualquier enfoque que favorezca los intereses de grupos específicos, y con exclusión de cualquier discriminación[281]. Asimismo, debe basarse en los méritos, teniendo en cuenta las calificaciones, la integridad, la capacidad y la eficiencia[282]. Por tanto un sistema de ascensos debe responder a criterios objetivos y conocidos, tales como idoneidad, capacidad, probidad[283], competencia y experiencia[284] y ser preferiblemente administrado por una autoridad independiente […].

124. La Comisión considera que en los Estados en donde la carrera no comprende las más altas jerarquías del poder judicial, defensoría o fiscalía, se podría considerar su extensión, de manera tal que abarque a todas las jerarquías y asegure el ascenso a los niveles superiores a través de criterios objetivos y técnicos[285]. Sin perjuicio de lo anterior una posibilidad adicional es promover que los órganos encargados de la selección y ascenso, así sean políticos, tomen en consideración los criterios establecidos en la carrera con el objetivo de transparentar los

---

[281] Consejo de Europa, Comité de Ministros. Recomendación Rec (2000) 19 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre el papel del Ministerio Público en el sistema de justicia penal. Adoptada por el Comité de Ministros el 6 de octubre 2000 en la 724 ª reunión de Ministros, párr. 5.a.

[282] Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Leandro Despouy, A/HRC/11/41, 24 de marzo de 2009, párr. 72.

[283] Naciones Unidas. Directrices sobre la Función de los Fiscales, Aprobadas por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, directriz 7.

[284] Consejo de Europa, Comité de Ministros. Recomendación Rec (2000) 19 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre el papel del Ministerio Público en el sistema de justicia penal. Adoptada por el Comité de Ministros el 6 de octubre 2000 en la 724 ª reunión de Ministros, párr. 5.b.

[285] Naciones Unidas. Consejo de derechos humanos. Informe de la Relatora Especial sobre la Independencia de los magistrados y abogados, Gabriela Knaul, Misión a Colombia, A/HRC/14/26/Add.2, 16 de abril de 2010, párr. 88. a. xii).

criterios utilizados en la selección y fortalecer la independencia y desarrollo profesional de las y los operadores de justicia.

Informes de país

Situación de derechos humanos en Venezuela - "Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela". OEA/Ser.L/V/II. Doc. 209. 31 diciembre 2017

82. […] A tales efectos, también resulta importante […] que las entidades encargadas del nombramiento motiven su decisión[286]. […]

Informes temáticos

Pandemia y Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 396 9 de septiembre de 2022

102. […] los procesos que se lleven a cabo durante la situación de emergencia deben cumplir con los principios de publicidad y transparencia, y las personas candidatas deben ser seleccionadas sobre la base de su independencia, conocimientos y experiencia[287]. De este modo, debe garantizarse que todas las instituciones del sistema de justicia puedan desempeñar sus funciones en condiciones de transparencia y bajo el principio de rendición de cuentas.

El camino hacia una democracia sustantiva: la participación política de las mujeres en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 79. 18 abril 2011

78. La Comisión observa con preocupación que en la mayoría de los países de la región no existe legislación ni políticas que garanticen la igualdad de género en el nombramiento, selección y distribución de los cargos en los tribunales, juzgados y magistraturas nacionales. Por otra parte, la Comisión también observa que en países donde existen medidas especiales de carácter temporal en esta área, como leyes de

[286] De acuerdo a la Fundación para el Debido Proceso (DPLF), son garantías para la elección de magistrados de Altas Cortes que se establezcan "[…] procedimientos transparentes, que permitan identificar el mérito de los aspirantes y que aseguren la igualdad de oportunidades en el acceso de todos los candidatos" [DPLF, El proceso de selección de la Corte Suprema de El Salvador: Recomendaciones para una reforma necesaria].

[287] CIDH, Declaración conjunta sobre el acceso a la justicia en el contexto de la pandemia del COVID-19, 27 de enero de 2021.

cuota para cargos por designación o en altos niveles decisorios de los poderes, no hay un cumplimiento cabal de dichas medidas. […]

79. La Comisión nota que las mujeres enfrentan notables dificultades para figurar como candidatas y ser elegidas como juezas de altas cortes en los países de la región. Particularmente, la CIDH observa que los roles tradicionales de género afectan la participación igualitaria de las mujeres en este ámbito. Por una parte, las mujeres se encuentran concentradas en tribunales y juzgados de jurisdicción civil, familiar o administrativa, siendo más bajo el número de mujeres en las áreas de justicia penal y laboral[288]. Por otro lado, no obstante la incursión de las mujeres en la abogacía y las escuelas de derecho de algunos países de la región, en otros subsisten las barreras causadas por los estereotipos de género discriminatorios hacia las mujeres que las inhiben para ingresar en estas profesiones, así como para incursionar en la carrera judicial[289]. […]

80. […] Por lo tanto, la Comisión insta a los Estados a adoptar las medidas necesarias, como campañas de promoción y difusión de los derechos humanos de las mujeres, para modificar los estereotipos culturales y de género que obstaculizan la entrada y permanencia de las mujeres en los cargos públicos del sistema de justicia. Asimismo, la Comisión recomienda a los Estados que incentiven el acceso de las mujeres a la educación y la academia, sobre todo en institutos de formación judicial.

81. […] como ya lo ha expresado en el pasado[290], la Comisión considera necesaria la creación de mecanismos adecuados para asegurar la nominación de las mujeres en los tribunales y cortes constitucionales de

---

[288] Véase, Articulación Regional Feminista de Derechos Humanos y Justicia de Género, Informe Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género, 2008; Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA), Informe sobre Género y Derechos Humanos. Vigencia y respeto de los derechos de las mujeres en Argentina (2005-2008), Buenos Aires, Argentina, 2009.

[289] Respuesta del Estado de Colombia al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, 11 de mayo de 2009; Respuesta del Estado de El Salvador al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, 20 de abril de 2009; Respuesta del Estado de Honduras al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, 27 de mayo de 2009; Respuesta de los Estados Unidos al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, 17 de noviembre de 2009.

[290] Véase CIDH, Informe sobre Acceso a la Justicia para las Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas, OEA⁄Ser. L⁄V.II. Doc.68, 20 de enero de 2007, párr. 257.

los países para superar los prejuicios de género aún arraigados en las estructuras judiciales, mejorar el acceso a la justicia de las mujeres y garantizar el respeto de los derechos humanos en la región.

79. Por otra parte, el concepto de independencia judicial se relaciona con la separación de poderes que caracteriza a los sistemas democráticos de gobierno.[291] Este principio ha sido reconocido como "costumbre internacional y principio general de derecho" y ha sido consagrado en numerosos tratados internacionales. La independencia de todo órgano que realice funciones de carácter jurisdiccional es un presupuesto indispensable para el cumplimiento de las normas del debido proceso en tanto derecho humano y su ausencia afecta el ejercicio del derecho de acceder a la justicia, aparte de generar desconfianza y hasta temor, que orille a las personas a no recurrir a los tribunales.[292] Al respecto, la CIDH ha destacado la importancia de una administración de justicia eficiente, independiente y autónoma para el fortalecimiento de la democracia y la vigencia del Estado de Derecho, toda vez que pone límites a los abusos de autoridad y es garante de la legalidad y la protección de los derechos de todas las personas.[293]

80. Dicha obligación de independencia e imparcialidad implica que los Estados garanticen que los órganos encargados de intervenir en el proceso judicial - ya sea durante la instrucción como en el juicio propiamente dicho- se aproximen al asunto contando con la mayor objetividad posible, sin prejuicios personales y ofreciendo garantías suficientes que no dejen dudas justificadas respecto a su imparcialidad.[294] Asimismo, requiere que el Poder Judicial sea independiente frente a los demás poderes estatales para el propio ejercicio su función[295].

---

[291] CIDH. Informe No. 43/15. Caso 12.632. Fondo. Adriana Beatriz Gallo, Ana María Careaga y Silvia Maluf de Christin (Argentina), 28 de julio 2015, párr. 232.

[292] CIDH. Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44. 5 diciembre 2013, párr. 30 y CIDH. Situación de derechos humanos en Honduras. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 42/15. 31 diciembre 2015, párr. 279.

[293] CIDH. Justicia e Inclusión Social: Los Desafíos de la Democracia en Guatemala, OEA/Ser.L/V/II.118. Doc. 5 rev.2, 20 diciembre 2003, párr. 15; CIDH. Nicaragua: Concentración del poder y debilitamiento del Estado de Derecho. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 288, 25 octubre 2021, párr. 95 y CIDH. Situación de derechos humanos en México. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/15, 31 diciembre 2015, párr. 95.

[294] CIDH. Informe No. 24/21. Caso 13.047. Fondo. Miguel Ángel Aguirre Magaña (El Salvador), 23 marzo 2021, párr. 37.

[295] CIDH. Informe Anual 2022. Capítulo IV. Sección B: Cuba, 1 abril 2023, párr. 31.

81. A continuación, se compendian una serie de pronunciamientos que, sin ser exhaustivos, ilustran las condiciones mínimas necesarias para garantizar la independencia judicial en un Estado democrático de derecho.

Informes de fondo

Informe No. 43/15. Caso 12.632. Fondo. Adriana Beatriz Gallo, Ana María Careaga y Silvia Maluf de Christin. Argentina. 28 de julio de 2015

119. El principio de independencia judicial se encuentra contemplado en el artículo 8.1 de la Convención Americana y constituye uno de los pilares básicos del sistema democrático. En este sentido, la Corte Interamericana ha considerado que la garantía de la independencia de los jueces es uno de los objetivos principales que tiene la separación de los poderes públicos[296]. Si bien el principio de independencia judicial se encuentra regulado en la Convención Americana como un derecho cuya titularidad corresponde a los y las justiciables o personas que acuden al sistema judicial para resolver sus controversias, el deber de respeto y garantía de tal derecho tiene implicaciones que se relacionan directamente con los procesos de nombramiento y remoción de jueces, aspectos sobre los cuales existen estándares internacionales consolidados, como a continuación se indica.

120. Al respecto, la Corte Interamericana ha señalado que:

> (...) los jueces, a diferencia de los demás funcionarios públicos, cuentan con garantías reforzadas debido a la independencia necesaria del Poder Judicial, lo cual la Corte ha entendido como "esencial para el ejercicio de la función judicial". [...] Dicho ejercicio autónomo debe ser garantizado por el Estado tanto en su faceta institucional, esto es, en relación con el Poder Judicial como sistema, así como también en conexión con su vertiente individual, es decir, con relación a la persona del juez específico. El objetivo de la protección radica en evitar que el sistema judicial en general y sus integrantes en particular se vean sometidos a posibles

[296] 4 Corte I.D.H., Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párr. 73, y Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 55. CIDH, Informe No. 28⁄94 Caso 10.026, Panamá, 30 de septiembre de 1994.

> restricciones indebidas en el ejercicio de su función por parte de órganos ajenos al Poder Judicial o incluso por parte de aquellos magistrados que ejercen funciones de revisión o apelación. [...] Adicionalmente, el Estado está en el deber de garantizar una apariencia de independencia de la magistratura que inspire legitimidad y confianza suficiente no sólo al justiciable, sino a los ciudadanos en una sociedad democrática[297].

147. En cuanto a las garantías de independencia e imparcialidad, la Corte ha establecido que si bien están relacionadas, también es cierto que tienen un contenido jurídico propio[298]. En palabras de la Corte:

> uno de los objetivos principales que tiene la separación de los poderes públicos es la garantía de la independencia de los jueces. [...]Dicho ejercicio autónomo debe ser garantizado por el Estado tanto en su faceta institucional, esto es, en relación con el Poder Judicial como sistema, así como también en conexión con su vertiente individual, es decir, con relación a la persona del juez específico. El objetivo de la protección radica en evitar que el sistema judicial en general y sus integrantes en particular se vean sometidos a posibles restricciones indebidas en el ejercicio de su función por parte de órganos ajenos al Poder Judicial o incluso por parte de aquellos magistrados que ejercen funciones de revisión o apelación. [...]
>
> En cambio, la imparcialidad exige que el juez que interviene en una contienda particular se aproxime a los hechos de la causa careciendo, de manera subjetiva, de todo prejuicio y, asimismo, ofreciendo garantías suficientes de índole objetiva que permitan desterrar toda duda que el justiciable o la comunidad puedan albergar respecto de la ausencia de imparcialidad. [...]La Corte

---

[297] Corte I.D.H., Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197. Párr. 67. Citando. Cfr. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 171.

[298] Corte I.D.H., Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182. Párr. 55. Citando lo siguiente: "Por ejemplo, el Comité contra la Tortura señaló: ´Preocupa al Comité la situación de dependencia de hecho del poder judicial al poder ejecutivo, que representa un obstáculo importante a la apertura inmediata de una investigación imparcial cuando haya motivos razonables para creer que se ha cometido un acto de tortura en cualquier territorio bajo su jurisdicción´. Naciones Unidas, Comité contra la Tortura, Conclusiones y Recomendaciones: Burundi, CAT/C/BDI/CO/1, párr. 12.

> Europea de Derechos Humanos ha explicado que la imparcialidad personal o subjetiva se presume a menos que exista prueba en contrario. [...]Por su parte, la denominada prueba objetiva consiste en determinar si el juez cuestionado brindó elementos convincentes que permitan eliminar temores legítimos o fundadas sospechas de parcialidad sobre su persona. [...]Ello puesto que el juez debe aparecer como actuando sin estar sujeto a influencia, aliciente, presión, amenaza o intromisión, directa o indirecta [...], sino única y exclusivamente conforme a -y movido por- el Derecho[299].

233. […] En este sentido, la Corte Interamericana ha receptado la jurisprudencia de su par europea que ha sostenido que la imparcialidad subjetiva se presume a menos que exista prueba en contrario y que la imparcialidad objetiva se prueba a través de elementos convincentes que permitan eliminar temores legítimos o fundadas sospechas de parcialidad sobre su persona, ya que los jueces deben aparecer como "actuando sin estar sujeto[s] a influencia, aliciente, presión, amenaza o intromisión, directa o indirecta"[300].

234. Estos principios, reconocidos en numerosos tratados y declaraciones de principios internacionales[301], son fundamentales para el correcto funcionamiento del sistema democrático, ya que la

---

[299] Corte I.D.H., Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párr. 73; Corte I.D.H., Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182. Párrs. 55 y 56. Citando. Eur. Court HR. Pullar v. the United Kingdom, judgment of 10 June 1996, Reports of Judgments and Decisions 1996-III, § 30, y Fey v. Austria, judgment of 24 February 1993, Series A no. 255-A p. 8, § 28. Citando Eur. Court HR. Daktaras v. Lithuania, no. 42095⁄98 (Sect. 3) (bil.), ECHR 2000-X – (10.10.00), § 30. Citando Eur. Court HR. Piersack v. Belgium, judgment of 1 October 1982, Series A no. 53, y De Cubber v. Belgium, judgment of 26 October 1984, Series A no. 86. Principio 2 de los Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura.

[300] 3 Corte I.D.H., Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 56. Cfr. Corte Europea de Derechos Humanos, Case of Pullar v. the United Kingdom, judgment of 10 June 1996, Reports of Judgments and Decisions 1996-III, § 30; Corte Europea de Derechos Humanos, Case of Fey v. Austria, judgment of 24 February 1993, Series A no. 255-A p. 8, § 28.; Corte Europea de Derechos Humanos, Case of Daktaras v. Lithuania, no. 42095⁄98 (Sect. 3) (bil.), ECHR 2000-X – (10.10.00), § 30; Cfr. Piersack v. Belgium, judgment of 1 October 1982, Series A no. 53, y De Cubber v. Belgium, judgment of 26 October 1984, Series A no. 86.

[301] Ver al respecto, Principios Básicos relativos a la independencia de la judicatura (adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, y confirmados por la Asamblea General en sus resoluciones 40⁄32 de 29 de noviembre de 1985 y 40⁄146 de 13 de diciembre de 1985); Principios de Bangalore sobre Conducta Judicial; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 14); el Estatuto del Juez Iberoamericano, adoptado por la VI Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia, celebrada en Santa Cruz de Tenerife, Canarias, España, los días 23, 24 y 25 de mayo de 2001; Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículos 8, 59 y 71); Convención Europea de Derechos Humanos (artículo 6), entre otros.

independencia del Poder Judicial es una condición sin la cual no es posible la defensa de los derechos humanos, de la Constitución y de la democracia misma a través de órganos judiciales[302]. En función de esos principios, ciertas restricciones a la libertad de expresión de los jueces son consideradas legítimas en la medida en que las mismas sean limitadas, específicas y restringidas a garantizarlos.

Informes de país

Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Venezuela. OEA/Ser.L/V/II.118. Doc. 4 rev. 2. 29 diciembre 2003

155. Con el propósito de definir el sentido y alcance de estos conceptos de independencia e imparcialidad, en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se han formulado una serie de "principios básicos" relativos a la independencia de la judicatura, entre los cuales la Comisión considera importante resaltar los siguientes:

> 1. Los jueces resolverán los asuntos que conozcan con imparcialidad, basándose en los hechos y en consonancia con el derecho (...)
>
> 2. Las personas seleccionadas para ocupar cargos judiciales serán personas íntegras e idóneas y tendrán la formación o las calificaciones jurídicas apropiadas. Todo método utilizado para la selección de personal judicial garantizará que éste no sea nombrado por motivos indebidos. (...)
>
> 3. La ley garantizará la permanencia en el cargo de los jueces por los períodos establecidos, su independencia y su seguridad, así como una remuneración, pensiones y condiciones de servicio y de jubilación adecuadas.
>
> 4. Se garantizará la inamovilidad de los jueces, tanto de los nombrados mediante decisión administrativa como de los elegidos, hasta que cumplan la edad para la jubilación forzosa o

[302] Cfr. Barak, Aharon, The Judge in a Democracy, pág. 76 (2006).

expire el período para el que hayan sido nombrados o elegidos, cuando existan normas al respecto.[303]

Haití: ¿Justicia Frustrada o Estado de Derecho? Desafíos para Haití y la Comunidad Internacional. OEA/Ser/L/V/II.123. Doc. 6 rev. 1. 26 octubre 2005

139. La independencia y la imparcialidad judiciales son dos de los elementos necesarios para garantizar el derecho a una audiencia ante un tribunal competente, independiente e imparcial, y son esenciales para la adecuada administración de justicia y la protección de los derechos humanos.[304] Esos requisitos previos requieren a su vez que "el juez o el tribunal no abriguen sesgo real alguno en un caso en particular y que el juez o el tribunal no sean razonablemente percibidos como inclinados por un sesgo de ese tipo".[305] La Comisión ha sostenido también que el requisito de la independencia hace necesario que los tribunales sean autónomos frente a otros poderes de gobierno, estén exentos de influencia, amenazas o interferencia de cualquier fuente y por la razón que fuere, y posean otras características positivas necesarias como garantía del desempeño correcto e independiente de las funciones judiciales, incluida la permanencia en el cargo y una adecuada capacitación profesional.[306] Los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura refuerzan, análogamente, la necesidad de mantener un sistema judicial independiente, disponiendo que los jueces deben adoptar decisiones en forma independiente "basándose en los hechos y en consonancia con el derecho, sin restricción alguna y sin influencias, alicientes, presiones, amenazas o

---

[303] *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Venezuela. OEA/Ser.L/V/II.118. Doc. 4 rev. 1. 24 octubre 2003*

[304] Véase CIDH, Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos (2002), *supra*, párrafos 228 y 229.

[305] Caso 11.139, Informe N° 57/96, William Andrews (Estados Unidos), Informe Anual de la CIDH 1997, párrafos 159 a 161. *Véase, análogamente,* Corte Eur. de DH, Findlay c/ Reino Unido, 25 de febrero de 1997, Informes 1997-I, página 281, párrafo 73.

[306] Véase, por ejemplo, CIDH, Informe sobre la situación de los derechos humanos en Chile, OEA/Ser.L/V/II.66, doc. 17, 1985, Capítulo VIII, párrafo 139; CIDH, Informe sobre la situación de los derechos humanos en Haití (1995), OEA/Ser./L/V/II.88, 9 de febrero de 1995, Capítulo V, párrafos 276 a 280; CIDH, Informe sobre la situación de los derechos humanos en Ecuador (1997), 24 de abril de 1997, OEA/Ser.L/V/II.96, Doc. 10 rev. 1, Capítulo III; CIDH, Informe sobre la situación de los derechos humanos en México (1998), 24 de septiembre de 1998, OEA/Ser.L/V/II.100, Doc. 7 rev. 1, Capítulo V, párrafos 393 a 398.

intromisiones indebidas, sean directas o indirectas, de cualesquiera sectores o por cualquier motivo"[307].

Situación de derechos humanos en México. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/15. 31 diciembre 2015

508. Uno de los temas coyunturales en cuestión de administración de justicia es la independencia y autonomía de las y los jueces y demás funcionarios del poder judicial, claves para combatir la impunidad. Por una parte, es necesario que las y los jueces y ministros tengan independencia institucional, es decir, que no sufran injerencia por parte de otras esferas de poder e instituciones del Estado[308]. Deben ser independientes en términos primeramente presupuestarios, y además no tener puestos de ningún tipo en el poder ejecutivo o legislativo[309]. La autonomía debe ser absoluta para asegurar que el poder judicial no responda a intereses políticos de ningún tipo[310]. Asimismo, es de suma importancia tener mecanismos que eviten que funcionarios del poder judicial corran el riesgo de ser intimidados, corrompidos o cooptados por delincuentes, particularmente por integrantes del crimen organizado[311]. Mientras los poderes políticos e intereses delincuenciales puedan infiltrar el poder judicial, […] será imposible que el sistema de justicia funcione plenamente para garantizar justicia a las víctimas de delitos y sus familiares[312].

---

[307] Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura, Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, Milán, 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, Documento de las Naciones Unidas A/CONF.121/22/Rev.1, en 59 (1985), párrafos 2, 4,5, 6.

[308] CIDH, Garantías para la Independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y en estado de derecho en las Américas, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 44, 5 de diciembre de 2013, párr. 29.

[309] CIDH, Garantías para la Independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y en estado de derecho en las Américas, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 44, 5 de diciembre de 2013, párrs. 33-34. En Guerrero, por ejemplo, un ministro y presiente del Consejo de la Judicatura de Guerrero fungía también [en la oficina del gobernador]. Open Society Justice Initiative, Justicia Fallida en el Estado de Guerrero, 2015, pág. 49. Disponible en: https://www.opensocietyfoundations.org/reports/broken-justicemexicos-guerrero-state/es

[310] CIDH, Garantías para la Independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y en estado de derecho en las Américas, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 44, 5 de diciembre de 2013, párr. 34.

[311] En el estado de Guerrero, por ejemplo, un ministro y presiente del Consejo de la Judicatura de Guerrero habría fungido también como Secretario General de Gobierno del estado. Open Society Justice Initiative, Justicia Fallida en el Estado de Guerrero, 2015, pág. 33. Disponible en: https://www.opensociety– foundations.org /reports/broken-justice-mexicos-guerrero-state/es

[312] CIDH, Garantías para la Independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y en estado de derecho en las Américas, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 44, 5 de diciembre de 2013.

Situación de derechos humanos en Guatemala. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 208/17.31 diciembre 2017

206. La Comisión considera que para fortalecer la independencia institucional, tanto el poder judicial como las fiscalías y defensorías públicas deben contar con recursos estables y adecuados que estén normativamente asegurados y que sean suficientes para cumplir con la función de proteger y garantizar el derecho de acceso a la justicia. Asimismo, deben ser aumentados progresivamente. En todo cambio o modificación relacionada con dicho presupuesto debe preverse un procedimiento de participación de la entidad correspondiente y debe asegurarse que pueda por sí misma o a través de su órgano respectivo de gobierno encargarse del manejo de su presupuesto[313].

Situación de derechos humanos en Honduras. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 42/15. 31 diciembre 2015

307. La CIDH recuerda que el rol fundamental que cumple el Ministerio Público en cuanto al impulso de las investigaciones penales, hace necesaria la garantía de independencia, imparcialidad e idoneidad de sus funcionarios para asegurar la efectividad de las averiguaciones y para contribuir a la eliminación de los factores de impunidad de casos de violaciones de derechos humanos[314]. El derecho internacional se ha referido a la importancia de que las investigaciones y, a un nivel más amplio, las actividades relacionadas con la persecución del delito, sean independientes e imparciales como medio para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas del delito. La Corte Interamericana ha destacado la importancia de que las investigaciones de violaciones de derechos humanos, además de inmediatas y exhaustivas, sean independientes e imparciales y la Relatoría de las Naciones Unidas ha resaltado la importancia de garantizar que las y los fiscales puedan llevar a cabo su propia labor de modo independiente, autónomo e imparcial[315]. La CIDH

[313] CIDH, Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas, OEA⁄Ser.L⁄V⁄II.Doc.44, 5 de diciembre de 2013, párr. 55.

[314] CIDH, Acceso a la justicia e inclusión social: El camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia, L⁄V⁄II, Doc. 34, 28 de junio de 2007. Disponible en: http:⁄⁄www.cidh.org⁄countryrep⁄Bolivia2007–sp⁄Boli– via07indice.sp.htm.

[315] CIDH, Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas, OEA⁄Ser.L⁄V⁄II. Doc. 44, 5 de diciembre de 2013, párr. 36.

resalta que la falta de independencia institucional de la Fiscalía puede minar la credibilidad de la autoridad investigadora y socavar la confianza pública en la administración de justicia[316].

Justicia e Inclusión Social: Los Desafíos de la Democracia en Guatemala. OEA/Ser.L/V/II.118. Doc. 5 rev. 1 29 diciembre 2003

40. Por otra parte, la Comisión considera que la corrupción es una grave forma de influencia indebida sobre el Poder Judicial, que por lo demás también afecta a la Fiscalía y a las fuerzas de seguridad. Las denuncias recibidas sobre corrupción en el Organismo Judicial preocupan extensamente a la Comisión, dado que la existencia de actos de corrupción al interior del Poder Judicial no sólo atenta contra la integridad de la administración de justicia, sino que las actuaciones de jueces que sean el resultado de actos de corrupción menoscaba el respeto a la garantía de todo individuo de tener acceso a un juez independiente e imparcial.

Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Paraguay. OEA/Ser./L/VII.110. doc. 52. 9 marzo 2001

47. Otro punto de coincidencia entre la corrupción y los derechos humanos, también en el marco de la impunidad, es que la corrupción del juez en un juicio específico socava la independencia de éste al decidir, y constituye eventualmente una violación del Estado, por consiguiente, a derechos y garantías consagrados en la Convención Americana, entre ellos la garantía de toda persona a ser juzgada por un juez independiente e imparcial, consagrada en el artículo 8(1) de la Convención Americana, entre otros.[317]

[316] CIDH, Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas, OEA⁄Ser. L⁄V⁄II, OEA⁄Ser.L⁄V⁄II. Doc. 44, 5 de diciembre de 2013, párr. 41.

[317] Véase por ejemplo que la Comisión ha sostenido lo siguiente: “si el Sr. Marzioni hubiera presentado pruebas de que su juicio no había sido imparcial debido a que los jueces eran corruptos o pusieron de manifiesto prejuicios raciales, religiosos, o políticos en su contra, la Comisión hubiera sido competente para examinar el caso conforme a los artículos 8, 21 y 25 de la Convención". CIDH, Informe N° 39⁄96, Santiago Marzioni, Caso 11.673 (Argentina), Informe Anual 1996, párr. 62.

Informes temáticos

Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44. 5 diciembre 2013

118. Para la Comisión Interamericana, la ausencia de una regulación clara, con definición adecuada de procedimientos y criterios objetivos para la asignación de los casos, así como para la separación de las y los operadores del conocimiento de los casos que se encuentran en curso, favorece la pretensión de las partes en un proceso o de otras personas, incluidos funcionarios del propio poder judicial, fiscalías o defensorías públicas, de incidir o interferir en la asignación particular de casos o en el retiro de los mismos. Este tipo de prácticas discrecionales puede aprovecharse con el objetivo de contribuir, a través de la corrupción, a generar riesgos objetivos a la independencia en el desempeño de las y los operadores de justicia y favorecer la impunidad de los casos.

119. Por tanto, la CIDH considera, en coincidencia con la Relatoría Especial de la ONU, que los Estados deben establecer un mecanismo para asignar los casos de manera objetiva, contemplando posibilidades para la asignación, tales como el sorteo o mediante un sistema de distribución automática atendiendo a un orden alfabético, o bien, asignando los casos mediante planes predeterminados de gestión que deben incorporar criterios objetivos para dicha asignación, como podría ser la especialización en determinada materia[318]. En todo caso, la Comisión Interamericana insta a los Estados a que los sistemas de asignación y retiro de casos estén suficientemente detallados en ley para evitar todo tipo de manipulaciones[319].

125. El traslado de las y los operadores de justicia de plaza o de la sala en la cual trabajan puede tener un fin legítimo y ser necesaria

[318] Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados. A/HRC/20/19, 7 de junio de 2012, párr. 80; y Consejo de Europa, Comité de Ministros. Recomendación Rec (2000) 19 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre el papel del Ministerio Público en el sistema de justicia penal. Adoptada por el Comité de Ministros el 6 de octubre 2000 en la 724 ª reunión de Ministros, párr. 9.

[319] Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Leandro Despouy, A/HRC/11/41, 24 de marzo de 2009, párr. 47. En un sentido similar, Consejo de Europa, Comité de Ministros. Recomendación No. R (94) 12, sobre la independencia, eficiencia y rol de los jueces. Adoptada por el Comité de Ministros el 13 de octubre de 1994 en la 51ª reunión de Ministros, principio 1.2.e).

para la reestructuración y administración eficiente del poder judicial, fiscalías o defensorías públicas. Sin embargo, cuando está basado en motivos de carácter discrecional el acto de separación del operador de justicia de los casos que venía conociendo o de su lugar de trabajo puede ser una represalia a sus decisiones, sirviendo la amenaza de traslado también como un amedrentamiento para el desempeño independiente de sus labores.

127. En vista de situaciones como las señaladas, la Comisión resalta la importancia de que los traslados de las y los operadores de justicia se realicen sobre la base de criterios públicos y objetivos; adoptados a través de un procedimiento previo y claramente establecido, en el cual se tengan en cuenta los intereses y necesidades del operador de justicia involucrado[320]. En este sentido, es conveniente brindar una oportunidad para escuchar cuenta las opiniones, aspiraciones y la situación familiar del operador de justicia involucrado[321] así como la especialización y fortalezas adquiridas en el transcurso de su carrera[322]. Las transferencias y rotaciones no deben decidirse arbitrariamente, sino responder a criterios objetivos. La Comisión considera asimismo al igual que la Relatoría de Naciones Unidas que debería existir una oportunidad para las y los operadores de justicia a impugnar las decisiones de traslado o separación de los casos, incluyendo el derecho de acceso a un tribunal[323].

128. La remuneración, recursos humanos y técnicos adecuados, así como la capacitación permanente y seguridad son condiciones

---

[320] Sobre las condiciones materiales, este Estatuto establece que "los jueces deberán contar con los recursos humanos, medios materiales y apoyos técnicos necesarios para el adecuado desempeño de su función. El criterio de los jueces debe ser tomado en consideración en las decisiones que se adopten sobre el particular, para lo que debe oírse su opinión. En particular, los jueces deben tener fácil acceso a la legislación y a la jurisprudencia y disponer de los demás recursos necesarios para la rápida y motivada resolución de litigios y causas". Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Leandro Despouy, A/HRC/11/41, 24 de marzo de 2009, párr. 71.

[321] Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados. A/HRC/20/19, 7 de junio de 2012, párr. 69. En este sentido, también, Informe de la Relatora Especial sobre la Independencia de los magistrados y abogados, Gabriela Knaul, Misión a Colombia, A/HRC/14/26/Add.2, 16 de abril de 2010, párr. 88, Recomendaciones, d), en donde se dice: "Deben considerarse los deseos de los jueces y fiscales en las decisiones de traslados judiciales dentro del país".

[322] Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de magistrados y abogados, Gabriela Knaul. Misión a Turquía. A/HRC/20/19/Add.3, 4 de mayo de 2012, párr. 42.

[323] Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de magistrados y abogados, Gabriela Knaul. Misión a Turquía. A/HRC/20/19/Add.3, 4 de mayo de 2012, párr. 42.

esenciales para el funcionamiento independiente de las y los operadores de justicia y, en consecuencia, para el acceso a la justicia de los casos que tienen bajo su conocimiento. Las condiciones adecuadas de servicio permiten a su vez eliminar presiones externas e internas, como la corrupción[324]. […]

82. La Comisión ha observado lo dispuesto por la Corte Interamericana en cuanto a que las juezas y jueces deben gozar de inamovilidad, la cual se traduce en un derecho a la permanencia en sus cargos y en "garantías reforzadas" de estabilidad a fin de garantizar la independencia necesaria del Poder judicial y el acceso a la justicia de los casos que son de su conocimiento.[325] Es decir, la duración del nombramiento del cargo de un operador de justicia constituye un corolario de su independencia, e implica contar con un período de duración definido y suficiente que permita al operador de justicia realizar sus labores con autonomía, sin presiones ni temor de estar sujeto a una confirmación o ratificación posterior.[326]

83. Por lo tanto, la Comisión ha considerado que de acuerdo al derecho internacional aplicable en la materia, la separación del cargo de operadores de justicia puede agruparse en dos categorías: i) las relacionadas con el cumplimiento efectivo de la garantía de inamovilidad, por ejemplo, cuando se cumpla el plazo, condición de nombramiento, o se llegue edad de jubilación forzosa; y ii) las relacionadas con la idoneidad para el ejercicio del cargo, es decir a través del control disciplinario[327]. A continuación se presentan pronunciamientos de la CIDH que ilustran el alcance de las obligaciones estatales en torno a esta última dimensión.

---

[324] Según lo ha precisado la Relatoría de Naciones Unidas, existen diversas maneras para luchar contra la corrupción, tales como la divulgación del patrimonio personal de los funcionarios judiciales y otras personas que desempeñan funciones destacadas en el sistema de justicia penal; el establecimiento de mecanismos de control a nivel institucional para garantizar la transparencia de las actividades; el establecimiento órganos de supervisión interna y mecanismos de formulación confidencial de quejas; así como publicar periódica y sistemáticamente informes sobre las actividades realizadas, entre otros. Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, Informe provisional de la Relatora Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, Gabriela Knaul, A/65/274, 10 de agosto de 2010 párrs. 44, 45.

[325] CIDH. Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia". OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44. 5 diciembre 2013, párr. 184.

[326] CIDH. Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia". OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44. 5 diciembre 2013, párr. 83.

[327] CIDH. Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia". OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44. 5 diciembre 2013, párr. 186.

Informes de fondo

Informe No. 43/15. Caso 12.632. Fondo. Adriana Beatriz Gallo, Ana María Careaga y Silvia Maluf de Christin. Argentina. 28 de julio de 2015

123. En cuanto a la duración establecida en el cargo, la Comisión y Corte Interamericanas han tomado en cuenta los Principios 11, 12, 13, 18 y 19 de los Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura, como así también los pronunciamientos del Comité de Derechos Humanos en los siguientes términos:

> Los Principios Básicos establecen que "[l]a ley garantizará la permanencia en el cargo de los jueces por los períodos establecidos" y que "[s]e garantizará la inamovilidad de los jueces, tanto de los nombrados mediante decisión administrativa como de los elegidos, hasta que cumplan la edad para la jubilación forzosa o expire el período para el que hayan sido nombrados o elegidos, cuando existan normas al respecto".
>
> Por otra parte, los Principios Básicos también establecen que "[e]l sistema de ascenso de los jueces, cuando exista, se basará en factores objetivos, especialmente en la capacidad profesional, la integridad y la experiencia".
>
> Finalmente, los Principios Básicos establecen que los jueces "sólo podrán ser suspendidos o separados de sus cargos por incapacidad o comportamiento que los inhabilite para seguir desempeñando sus funciones" y que "[t]odo procedimiento para la adopción de medidas disciplinarias, la suspensión o la separación del cargo se resolverá de acuerdo con las normas establecidas de comportamiento judicial". De manera similar, el Comité de Derechos Humanos ha señalado que los jueces sólo pueden ser removidos por faltas de disciplina graves o incompetencia y acorde a procedimientos justos que aseguren la objetividad e imparcialidad según la constitución o la ley. Además, el Comité ha expresado que "[l]a destitución de jueces por el [P]oder [E]jecutivo antes de la expiración del mandato para el que fueron nombrados, sin que se les dé ninguna razón

concreta y sin que dispongan de una protección judicial efectiva para impugnar la destitución, es incompatible con la independencia judicial"[328].

126. Asimismo, la Comisión ha sostenido que uno de los objetivos de la inamovilidad es ejercer la función judicial con la libertad necesaria para fallar estrictamente en derecho. Para que esta garantía sea posible, los jueces deben contar con (i) la facultad de interpretar y aplicar las fuentes del derecho y (ii) la facultad de evaluar con libertad los hechos y las pruebas[329]. Como una consecuencia de lo anterior, las investigaciones y sanciones disciplinarias que se impongan a un juez o jueza, en ningún caso pueden estar motivadas en el juicio jurídico que se hubiera desarrollado en alguna de sus resoluciones[330]. […]

127. En concordancia con estos principios, la Corte Interamericana ha indicado que la autoridad a cargo del proceso de destitución de un juez debe conducirse independiente e imparcialmente en el procedimiento establecido para tal efecto y permitir el ejercicio del derecho de defensa[331]. Según lo ha señalado la Corte, la libre remoción de jueces fomenta la duda objetiva del observador sobre la posibilidad efectiva de aquellos de decidir controversias concretas sin temor a represalias[332].

128. De lo dicho hasta el momento, resulta evidente que existe un consenso en los distintos tribunales y organismos internacionales de derechos humanos en el sentido de que la estabilidad reforzada en el

---

[328] Corte I.D.H., Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197. Párr. 77. Citando: Principios 11, 12, 13, 18 y 19 de los Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura y Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 32, Artículo 14, párr. 20.

[329] CIDH, Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso de Ana María Ruggeri Cova, Perkins Rocha Contreras y Juan Carlos Apitz (Corte Primera de lo Contencioso Administrativo) vs. Venezuela, Caso 12.489, 29 de noviembre de 2006, párr. 89.

[330] CIDH, Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso de Ana María Ruggeri Cova, Perkins Rocha Contreras y Juan Carlos Apitz (Corte Primera de lo Contencioso Administrativo) vs. Venezuela, Caso 12.489, 29 de noviembre de 2006, párr. 89.

[331] Corte I.D.H., Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197. Párr. 78. Citando. Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párr. 74.

[332] Corte I.D.H., Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197. Párr. 78. Ver también Principios 2, 3 y 4 de los Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura.

cargo de los jueces y juezas, y la consecuente prohibición de la libre remoción, es parte esencial del principio de independencia judicial. En palabras de la Corte Interamericana, si un Estado incumple estas garantías, estaría desconociendo su obligación de garantizar la independencia judicial[333]. En la misma línea, la Comisión Interamericana ha indicado que tratándose de jueces y juezas, la garantía de estabilidad en el ejercicio del cargo debe ser reforzada, lo que se deriva de la necesidad de establecer mecanismos para asegurar su independencia de los demás poderes públicos[334]. La Comisión destaca lo señalado por la Corte Interamericana sobre la prohibición de la libre remoción de jueces:

> de lo contrario los Estados podrían remover a los jueces e intervenir de ese modo en el Poder Judicial sin mayores costos o control. Además, esto podría generar un temor en los demás jueces que observan que sus colegas son destituidos (...). Dicho temor también podría afectar la independencia judicial, ya que fomentaría que los jueces sigan las instrucciones o se abstengan de controvertir tanto al ente nominador como al sancionador[335].

137. La Comisión reitera que, para ser válido, el procedimiento de remoción de un juez tiene que ser de naturaleza disciplinaria, en tanto tiene como objetivo la separación de la persona del cargo desempeñado, por la comisión de faltas disciplinarias graves o incompetencia. De la estabilidad reforzada de la función judicial y la naturaleza sancionatoria de este procedimiento, se desprende no sólo que las causales que motivan dicha sanción deben ser previa y detalladamente determinadas por la ley, sino también que resultan aplicables las garantías de debido proceso. De ello también se deriva que, independientemente de la denominación del procedimiento o el órgano encargado de llevarlo adelante, la remoción de un magistrado no puede fundarse en un control político, basado en criterios de

[333] Corte I.D.H., Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197. Párr. 79. Ver también Principios 2, 3 y 4 de los Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura.

[334] CIDH. Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso 12.556. Chocrón Chocrón Vs. Venezuela. Párr. 72.

[335] Corte I.D.H., Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197. Párr. 81.

confianza y oportunidad, pues ello afecta gravemente el principio de independencia judicial.

148. En cuanto a las instancias de revisión, la Comisión ha indicado que las decisiones que se adopten tanto en los procedimientos disciplinarios respecto de jueces, como en los de suspensión o separación del cargo deben estar sujetos a una revisión independiente. Asimismo, tanto en los procesos disciplinarios como en los penales que hayan concluido en la destitución de un juez o jueza, los Estados deben ofrecer un recurso adecuado y efectivo que permita obtener la restitución en su cargo tras no haberse comprobado su responsabilidad, o bien, en el caso de que su destitución haya sido arbitraria. La garantía de inamovilidad debe operar para permitir el reintegro a la condición de magistrado de quien fue arbitrariamente privado de ella, puesto que de lo contrario, los Estados podrían remover a los jueces e intervenir de ese modo en el Poder Judicial sin mayores costos o control, lo cual podría generar un temor en los demás jueces que observan que sus colegas son destituidos y luego no reincorporados, aún cuando se habría determinado que la destitución fue arbitraria[336].

192. La Comisión ya ha sostenido que si el juez ha de ser removido, dicha remoción debe llevarse a cabo en la estricta conformidad con los procedimientos establecidos en la Constitución, como salvaguarda del sistema democrático de gobierno y el Estado de derecho. El principio se basa en la propia naturaleza especial de la función de los tribunales y garantiza la independencia de los jueces frente a las demás ramas del gobierno y ante los cambios políticos-electorales[337].

193. Asimismo, la Comisión ha indicado que, respecto del control disciplinario al que se encuentran sujetos los jueces y juezas cuando no cumplan con sus deberes jurisdiccionales de manera eficiente y adecuada, uno de los requisitos necesarios para poder aplicar una

---

[336] CIDH, Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, 31 diciembre 2011, párr. 380 con cita de Corte I.D.H., Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, párr. 81.

[337] CIDH, Informe No. 30/97, Caso 10.087, Fondo, Gustavo Carranza, Argentina, 30 de septiembre de 1997, párrs. 41, 58. CIDH, Informe No. 48/00, Caso 11.166, Fondo, Walter Humberto Vásquez Vejarano, Perú, 13 de abril de 2000, párr. 76.

sanción disciplinaria, es que la conducta sancionada esté prevista, previa y detalladamente en ley, se especifique la gravedad de la infracción y el tipo de medida disciplinaria que se aplicará en el caso de que se trate, y en todo caso, la sanción deberá ser proporcional a la gravedad de la infracción cometida por el juzgador[338].

Informe No. 109/18, Caso 12.870 Fondo. Yenina Esther Martinez Esquivia. Colombia. 5 de octubre de 2018

55. […] la Comisión reitera que los Estados deben asegurar que todas las personas que ejerzan función judicial cuenten con garantías de estabilidad reforzada, entendiendo que, salvo la comisión de graves faltas disciplinarias, la estabilidad en el cargo debe ser respetada por el plazo o condición establecida en la designación, sin distinción entre los jueces de carrera y aquellos que ejercen temporal o provisoriamente la función judicial. Tal temporalidad o provisionalidad debe estar determinada por un término o condición específica del ejercicio de la judicatura, a fin de garantizar quen no sean removidos de sus cargos en razón de los fallos que adopten o en virtud de decisiones arbitrarias de entes administrativos o judiciales. El nombramiento de operadores u operadoras judiciales temporales sin un plazo o condición en su nombramiento, debe considerarse incompatible con las obligaciones internacionales de un Estado en materia de independencia judicial y no puede esgrimirse como excusa para no otorgar garantías de debido proceso en una decisión de remoción[339]. La CIDH ha indicado que la independencia del sistema judicial se ve socavada cuando los jueces provisionales pueden ser destituidos sin expresión de causa[340].

---

[338] CIDH, Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas, OEA⁄Ser.L⁄V⁄II. Doc. 66, 31 diciembre 2011, párr 372, con cita de Asamblea General de las Naciones Unidas. Promoción y Protección de todos los Derechos Humanos, Civiles, Políticos, Económicos, Sociales y Culturales, incluido el Derecho al Desarrollo. Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Leandro Despouy, A⁄HRC⁄ 11⁄41, 24 de marzo de 2009, párrs. 57 y 58.

[339] CIDH, Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Mercedes Chocrón Chocrón, Caso 12.556, párr.78.

[340] CIDH, Segundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en el Perú, Capítulo II, Administración de Justicia y Estado de Derecho, OEA⁄Ser.L⁄V⁄II.106 Doc. 59 rev, 2 de junio de 2000, párr.15.

Informes de país

Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Venezuela. OEA/Ser.L/V/II.118. Doc. 4 rev. 2. 29 diciembre 2003

159. Los jueces provisionales son aquellos que no gozan de la garantía de estabilidad en el cargo y pueden ser removidos o suspendidos libremente, lo que podría suponer un condicionamiento a la actuación de estos jueces, en el sentido de que no pueden sentirse jurídicamente protegidos frente a indebidas interferencias o presiones provenientes del interior o desde fuera del sistema judicial.

160. La Comisión se ha pronunciado anteriormente sobre esta temática[341], señalando que un alto porcentaje de jueces provisionales afecta seriamente el derecho de la ciudadanía a una adecuada administración de justicia y el derecho del magistrado a la estabilidad en el cargo como garantía de independencia y autonomía en la judicatura.

Situación de derechos humanos en Venezuela - "Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela". OEA/Ser.L/V/II. Doc. 209. 31 diciembre 2017

94. Desde hace varios años, la Comisión ha advertido una serie de destituciones a jueces producidas casi inmediatamente después de tomar decisiones con connotación política, lo que lleva a pensar que se

[341] Comisión IDH, Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Perú, año 2000.

trataría de represalias[342]. En relación a ello, la CIDH reitera que tales actos envían "[…] una fuerte señal a la sociedad y al resto de jueces de que el [P]oder [J]udicial no tiene la libertad de adoptar decisiones contrarias a los intereses del Gobierno, pues de hacerlo los jueces corren el riesgo de ser removidos, sin más de sus cargos"[343]. En ese sentido, la CIDH reitera que, según los Principios Básicos de las Naciones Unidas relativos a la Independencia de la Judicatura, los jueces deben resolver sus asuntos "[…] sin influencias, alicientes, presiones, amenazas o intromisiones indebidas, sean directas o indirectas, de cualesquiera sectores o por cualquier motivo"[344]. Asimismo, la Comisión considera indispensable que el Estado no solo se abstenga de realizar cualquier acto que directa o indirectamente afecte la independencia de los jueces y juezas en el proceso de deliberación, decisión y funcionamiento, sino que también investigue con la debida diligencia estos actos, sancione a los responsables y repare a las personas afectadas.

87. En ese sentido, tanto la Comisión como la Corte IDH han remarcado que la provisionalidad de las y los jueces no equivale a su

---

[342] En su informe sobre Democracia y Derechos Humanos, la CIDH apuntó que estos habrían sido los casos de: (i) la jueza Chocrón Chocrón tras haber realizado una inspección judicial en la residencia del General Carlos Alfonso Martínez, un militar disidente, a efectos de establecer si se estaba cumplimiento con las medidas cautelares otorgadas por la CIDH; (ii) los jueces Miguel Luna, Petra Jiménez y María Trastoy, tras liberar a ciudadanos detenidos en una protesta contra el gobierno el 27 de febrero de 2004; (iii) el Magistrado Franklin Arrieche, tras absolver a cuatro militares acusados de rebelión por hechos ocurridos entre el 11 y 13 de abril; (iv) el juez Juan Carlos Márquez Barroso, tras anular una resolución de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones que imponía una multa a Globovisión; (v) la jueza Mónica Fernández, tras realizar un control judicial de una orden de allanamiento contra Ramón Rodríguez Chacín, ex Ministro del Interior y Justicia; (vi) Alicia Torres, tras haber denunciado acoso para que dicte medidas cautelares contra el Presidente de Globovisión y su hijo; y (vii) el juez Elías Álvarez, tras otorgar libertad condicional al ex Presidente del Banco Industrial de Venezuela [CIDH, Democracia y derechos humanos en Venezuela, OEA⁄SER.L⁄V⁄II, Doc. 54, 30 de diciembre de 2009, párrs. 286-296]. La CIDH también toma nota de los actos de hostilidad en contra de los jueces Ali Paredes y Nelson Moncada. [El Universal, Tribunal liberta al destituido juez Alí Fabricio Paredes, 2 de junio de 2015; y La Patilla, Fiscalía procesará al juez Alí Paredes, de los casos Makled y Afiuni, por "favorecimiento de procesados", 10 de febrero de 2015]. [Youtube video, Audiencias públicas ante la OEA sobre Venezuela, OEA, 16 de octubre de 2017]. [Livestream, Audiencias públicas ante la OEA sobre Venezuela, OEA, 16 de noviembre de 2017]. De otro lado, en el caso de Nelson Moncada, este habría sido asesinado el 31 de mayo de 2017 presuntamente por razones vinculadas a su participación en el caso de Leopoldo López [Youtube video, Audiencias públicas ante la OEA sobre Venezuela, OEA, 16 de octubre de 2017]. Los fiscales también habrían sido víctimas de actos de hostigamiento. En ese sentido, el ex Fiscal Nieves relató el caso de los fiscales Manuel Medina y Javier Gutiérrez, ocurrido el 14 de febrero de 2017. Dichos fiscales habrían solicitado la libertad de Alejandro Cedeño, gerente de Petrocedeño, y de su chófer, José Pérez. La jueza que conoció el caso habría dictado la libertad plena de dichas personas. Luego de ello, los funcionarios del SEBIN habrían rodeado el local judicial y se tuvo que negociar que no se detuviera a los fiscales. [Livestream, Audiencias públicas ante la OEA sobre Venezuela, OEA, 16 de noviembre de 2017; El Pitazo, Sebin intenta intervenir en decisiones judiciales sobre Pedro León en Barcelona, 14 de febrero de 2017 y Caraota Digital, Juez "reculó" en una decisión tras visita del Sebin al Palacio de Justicia de Barcelona, 14 de febrero de 2017].

[343] CIDH, Democracia y derechos humanos en Venezuela, OEA⁄SER.L⁄V⁄II, Doc. 54, 30 de diciembre de 2009, párr. 301.

[344] Principio 2 de los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura

libre remoción[345]. Por el contrario, se les debe garantizar cierta inamovilidad, expresada en la permanencia en sus cargos hasta que acaezca una condición resolutoria, como el cumplimiento de un plazo determinado o la celebración de un concurso de oposición que nombre a un reemplazante permanente para su cargo[346]. De no producirse estas condiciones, la remoción solo debe proceder en el marco de un proceso disciplinario o mediante un acto administrativo debidamente motivado, con las garantías aplicables.

88. La Comisión reitera que la provisionalidad indefinida y la inexistencia de garantías de estabilidad conllevan como riesgo que los jueces adopten sus decisiones para complacer a la autoridad encargada de su nombramiento o remoción, lo cual mella gravemente su independencia[347]. […]

Informes temáticos

Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44, 5 diciembre 2013

93. La Comisión Interamericana reitera que los nombramientos en provisionalidad de las y los operadores de justicia deben constituir una situación excepcional y no la regla[348]. […] Aunque por circunstancias excepcionales puede ser necesario nombrar operadores de justicia con un carácter temporal, como cuando se trata de períodos de transición durante la reestructuración del aparato de justicia, aún en esos casos dichos operadores de justicia deben ser nombrados mediante un

---

[345] Corte IDH. Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 43; y Caso Chocrón Chocrón vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2011, Serie C No. 227, párr. 117; y CIDH, Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el Estado de Derecho en las Américas, OEA⁄SER.L⁄V⁄II, Doc. 44, 5 de diciembre de 2013, párr. 94.

[346] Corte IDH. Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, párr. 116; y Caso Chocrón Chocrón vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2011, Serie C No. 227, 105.

[347] Corte IDH. Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, párr. 78; y CIDH, Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el Estado de Derecho en las Américas, OEA⁄SER.L⁄V⁄II, Doc. 44, 5 de diciembre de 2013, párr. 90.

[348] Corte IDH. *Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2011. Serie C No. 227, párr. 107.

procedimiento adecuado, por un tiempo o condición preestablecidas y deben tener garantías de estabilidad en sus cargos[349].

96. Para la CIDH, la estabilidad de las y los operadores de justicia provisorios está estrechamente ligada a la garantía contra presiones externas e internas, ya que si no tienen la seguridad de permanencia durante un período determinado serán vulnerables a presiones de diferentes sectores, principalmente de quienes tienen la facultad de decidir sobre sus destituciones[350]. Es por ello que la Comisión insta a los Estados a que aseguren que en las legislaciones internas se regule en forma clara y precisa el régimen de duración de provisionalidad con la garantía expresa de la estabilidad que deben de tener en sus cargos mientras se cumple el período preestablecido o se cumpla la condición resolutoria, de tal manera que durante dichos períodos sólo puedan ser separados por motivos de carácter disciplinario a través de un proceso que revista las debidas garantías.

97. En algunos países la Comisión Interamericana ha observado que la legislación prevé un período de prueba, con el fin de determinar el ingreso definitivo del funcionario a la carrera judicial[351]. Al respecto, la CIDH observa que en forma similar a la provisionalidad, las y los operadores de justicia sujetos a dichos períodos de prueba en algunas ocasiones pueden ser sujetos a presiones para tomar determinadas decisiones de conformidad con los intereses de la autoridad de la cual dependa su nombramiento definitivo, poniendo en riesgo su actuación independiente. La Comisión es del criterio que una vez cumplidos los requisitos del concurso de méritos y aprobadas las pruebas respectivas, las y los operadores de justicia deberían ser nombrados en propiedad en el cargo para el cual fueron seleccionados, sin que existan períodos de pruebas ni aspectos que queden sujetos a un valor discrecional que pueda afectar la actuación independiente del o

---

[349] CIDH. *Democracia y derechos humanos en Venezuela*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 54. 30 diciembre 2009, párr. 256.

[350] Corte IDH. *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, párr. 117.

[351] Por ejemplo, Colombia, Ley 270 de 1996, artículo 193; y Honduras. Decreto 953. Ley de la Carrera Judicial, adoptada 18 de junio de 1980, artículo 23.

la operadora de justicia. Sin embargo, la CIDH coincide con la Relatoría de la ONU en que si el período de prueba existe, éste debería ser breve, no prorrogable, y una vez concluido de manera satisfactoria debería concederse automáticamente el nombramiento[352].

202. Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, la CIDH advierte que los controles políticos de la actividad de las y los operadores de justicia basados en criterios de discrecionalidad o razones políticas, por su propia naturaleza, resultan contrarios a las garantías de independencia e imparcialidad que deben ser observadas en los procesos de disciplinarios en conformidad con el derecho internacional. En este sentido, la Comisión desea señalar que el control disciplinario a cargo de los parlamentos denominado "juicio político", presenta riesgos para las garantías de independencia e imparcialidad, por lo que en los Estados en los cuales se encuentre reconocido dicho tipo de control corresponde determinar caso por caso, si para el ejercicio de esa función materialmente jurisdiccional, ese órgano político está revestido de garantías para ejercer un control jurídico que sea compatible con el principio de independencia judicial[353].

205. La Comisión Interamericana es de la opinión de que resulta conveniente eliminar progresivamente el uso del juicio político en región para operadores de justicia, ya que esta figura constituye un riesgo significativo a la independencia judicial. Además, en la práctica, el juicio político ha sido utilizado históricamente en algunos Estados como una herramienta de control político ejercido por el parlamento, especialmente de las Altas Cortes, en momentos en los cuales tienen a su cargo decidir sobre aspectos de gran incidencia nacional, como lo son violaciones a derechos humanos perpetradas por jefes de Estado o la constitucionalidad de actos de gobierno o el poder legislativo, en los

---

[352] Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. *Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, Leandro Despouy, A/HRC/11/41, 24 de marzo de 2009, párr. 56.

[353] CIDH. *Observaciones finales en el caso 12.597 Camba Campos y Otros (Vocales del Tribunal Constitucional) vs. Ecuador,* párr. 20. Dada la importancia de reducir la influencia de los órganos políticos del gobierno sobre la composición de los Consejos de la Judicatura y la necesidad de garantizar el nivel necesario de independencia judicial. Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre la independencia de jueces y abogados, Leandro Despouy,* A/HRC/11/41, 24 Marzo 2009, párr. 60.

cuales las mayorías partidarias no deberían poder afectar el desarrollo independiente de las y los operadores de justicia.

211. Lo anterior a juicio de la Comisión supone que las disposiciones legales que establecen sanciones administrativas como la destitución deben ser sometidas al más estricto juicio de legalidad. Tales normas no solo aparejan una sanción de extraordinaria gravedad, y limitan el ejercicio de derechos, sino que, dado que constituyen una excepción a la estabilidad judicial, pueden comprometer los principios de independencia y autonomía judicial.

223. En virtud de lo señalado, la CIDH insta a los Estados a prever dentro de las leyes que regulan los procesos disciplinarios la posibilidad de que las y los operadores de justicia puedan preparar adecuadamente una defensa en conformidad con los criterios de derecho internacional.

226. La Comisión reitera que uno de los aspectos esenciales a considerar en las resoluciones que establezcan sanciones a las y los operadores de justicia es que "investigaciones y sanciones disciplinarias que se impongan" "en ningún caso pueden estar motivadas en el juicio jurídico que se hubiera desarrollado en alguna de sus resoluciones"[354]. Por tanto, la CIDH desea insistir en que en aquellos Estados en donde se establece como causal disciplinaria el error judicial inexcusable, existe un deber de la autoridad disciplinaria a analizar mediante una adecuada motivación la gravedad de la conducta y la proporcionalidad de la sanción[355]. Este tipo de revisión exige una motivación autónoma para determinar que en realidad existe una falta disciplinaria derivada del error judicial inexcusable que comprometa la idoneidad del operador de justicia para ejercer su función[356]. Una motivación adecuada asegura

---

[354] CIDH. *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II. Doc.66, 31 de diciembre de 2011, párr.376. En el mismo sentido, *Principios y Directrices relativos al Derecho a un Juicio Justo y a la Asistencia Jurídica en África*, adoptados como parte del informe de actividades de la Comisión Africana en la 2ª Cumbre y Reunión de Jefes de Estado de la Unión Africana celebrada en Maputo del 4-12 de julio de 2003, Principio A, numeral 4, literal n (2).

[355] Corte IDH. *Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 86.

[356] Corte IDH. *Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 86.

que no se sancione a las y los jueces por adoptar posiciones jurídicas debidamente fundamentadas aunque divergentes frente a aquellas sustentadas por instancias de revisión"[357] o bien, que fiscales y defensores públicos sean sancionados por el criterio jurídico distinto que pudieran sostener sus superiores jerárquicos.

234. La Comisión considera que en situaciones donde pudiera existir una "sanción implícita" para la separación del cargo bajo un acto que tiene un velo de legalidad, resulta indispensable analizar la motivación del acto de separación para verificar si existe o no una desviación de poder en represalia a las actuaciones realizadas por el o la operadora de justicia sancionado y permitir el derecho a una revisión. La CIDH insiste en la importancia que tiene una motivación adecuada para despejar dudas frente a situaciones en las cuales pudieran existir desviaciones de poder.

238. En consecuencia de lo expuesto, la Comisión considera que los Estados deben prever en sus regímenes disciplinarios tanto una posibilidad de recurrir el fallo ante un superior jerárquico que realice una revisión de aspectos de hecho y de derecho, como asegurar un recurso judicial idóneo y efectivo en relación con las posibles violaciones a derechos que ocurran dentro del propio proceso disciplinario.

189. Por otro lado, en lo que respecta a las y los fiscales y defensores públicos, la Comisión considera que al igual que en el caso de las y los jueces, los Estados les deben de dotar de cierta estabilidad en sus cargos como una consecuencia del rol fundamental que desempeñan en el acceso a la justicia. La Comisión ya ha tenido oportunidad de señalar que las y los fiscales deben gozar de la estabilidad necesaria para garantizar su independencia en los casos frente a los cambios políticos o de gobierno[358]. Dicha estabilidad, reflejada en un nombramiento adecuado y un régimen disciplinario que garantice todas las garantías aplicables, permite que no se separe arbitrariamente a un fiscal de su

---

[357] Corte IDH. *Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 90.

[358] CIDH. *Democracia y derechos humanos en Venezuela,* OEA/ Ser.L./V/II. Doc. 54, 30 de diciembre de 2009. párr. 229.

cargo por el hecho de haber tomado una decisión que no goce de popularidad[359]. De manera similar, en lo que corresponde a defensores y defensoras públicas, su estabilidad en los casos es un correlativo de la obligación que tiene el Estado para garantizar el derecho a una defensa adecuada en un caso durante todas las etapas del proceso[360].

Informes anuales

Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2022, Capítulo IV. Guatemala

72. […] Asimismo, teniendo en cuenta los riesgos que implica la libre remoción de las y los operadores de justicia en el acceso a la justicia, así como la naturaleza sancionatoria de los procesos disciplinarios, los actos dirigidos a sancionarlos por motivos atribuibles a su conducta deben observar el principio de legalidad y las garantías del debido proceso[361].

99. Por su parte, la Corte Interamericana ha establecido que las y los fiscales desempeñan funciones de operadores de justicia y, en tal carácter, requieren gozar de garantías de estabilidad laboral como condición elemental de su independencia para el debido cumplimiento de sus funciones procesales. Por tanto, se encuentran amparados por las siguientes garantías: (i) a un adecuado nombramiento; (ii) a la inamovilidad en el cargo, y (iii) a ser protegidos contra presiones externas. De otro modo, se pondrían en riesgo la independencia y la objetividad que son exigibles en su función como principios dirigidos a asegurar que las investigaciones efectuadas y las pretensiones formuladas ante los órganos jurisdiccionales se dirijan exclusivamente a

---

[359] Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia). *Informe sobre las normas europeas relativas a la independencia del sistema judicial: Parte ii – el Ministerio Público*. Adoptado por la Comisión de Venecia en su 85a reunión plenaria (Venecia, 17-18 de diciembre de 2010), Estrasburgo, 3 de enero de 2011, párr. 18.

[360] Corte IDH. *Caso Barreto Leiva Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia del 17 de noviembre de 2009, párr. 29.

[361] CIDH, Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia: Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas, OEA/Ser.L/V/II. Doc.44, 5 de diciembre de 2013, párr. 216.

la realización de la justicia en el caso concreto, en coherencia con los alcances del artículo 8 de la Convención[362].

Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2021, Capítulo IV. Venezuela

51. En relación con esto, la Comisión Interamericana recuerda que, conforme a estándares interamericanos, "la separación del cargo de una o un fiscal provisional debe responder a las causales legalmente previstas, sean estas (i) por el acaecimiento de la condición resolutoria a que se sujetó la designación o nombramiento, como el cumplimiento de un plazo predeterminado por la celebración y conclusión de un concurso público de oposición a partir del cual se nombre o designe al reemplazante del o la fiscal provisional con carácter permanente, o (ii) por faltas disciplinarias graves o comprobada incompetencia, para lo cual habrá de seguirse un proceso que cumpla con las debidas garantías y que asegure la objetividad e imparcialidad de la decisión"[363].

56. La Comisión Interamericana recuerda que la Convención Americana "no permite que órgano administrativo alguno pueda aplicar una sanción que implique una restricción (por ejemplo, imponer una pena de inhabilitación o destitución) a una persona por su inconducta social (en el ejercicio de la función pública o fuera de ella) para el ejercicio de los derechos políticos a elegir y ser elegido: sólo puede serlo por acto jurisdiccional (sentencia) del juez competente en el correspondiente proceso penal[364]". […]

Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2021, Capítulo IV. Guatemala

61. En lo que respecta a la función específica de las y los fiscales, la Corte IDH ha destacado que desempeñan funciones de operadores de

[362] Corte IDH. Casos Bámaca Velásquez, Maritza Urrutia, Masacre Plan de Sánchez, Chitay Nech y otros, Masacres de Río Negro, y Gudiel Álvarez y otros ("Diario Militar") Vs. Guatemala. Medidas Provisionales y Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 22 de noviembre de 2022, párr. 39.

[363] Corte IDH. Caso Martínez Esquivia Vs. Colombia. Interpretación de la Sentencia de Excepciones preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 21 de junio de 2021. Serie C No. 428, párr. 99.

[364] Corte IDH. Caso Petro Urrego Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2020. Serie C No. 406, párr. 96.

justicia y, en tal carácter, requieren gozar de garantías de estabilidad laboral, entre otras, como condición elemental de su independencia para el debido cumplimiento de sus funciones procesales[365]. Por tanto, se encuentran amparados por las garantías a un adecuado nombramiento, a la inamovilidad en el cargo y a ser protegidos contra presiones externas. De otro modo, se pondrían en riesgo la independencia y la objetividad que son exigibles en su función como principios dirigidos a asegurar que las investigaciones efectuadas y las pretensiones formuladas ante los órganos jurisdiccionales se dirijan exclusivamente a la realización de la justicia en el caso concreto, en coherencia con los alcances del artículo 8 de la Convención. La falta de garantía de inamovilidad de las y los fiscales, al hacerlos vulnerables frente a represalias por las decisiones que asuman, conlleva violación a la independencia que garantiza el artículo 8.1 de la Convención[366]. La independencia que se reconoce a las y los fiscales configura la garantía de que no serán objeto de presiones políticas o injerencias indebidas en su actuación, ni de represalias por las decisiones que objetivamente hayan asumido, lo que exige, precisamente, la garantía de estabilidad e inamovilidad en el cargo[367].

62. De igual modo, la Corte IDH ha señalado que la garantía de estabilidad e inamovilidad en el cargo para los y las fiscales implica, a su vez, (i) que la separación del cargo obedezca exclusivamente a las causales permitidas, ya sea por medio de un proceso que cumpla con las garantías judiciales o porque se ha cumplido el término o período de su mandato; (ii) que las y los fiscales solo pueden ser destituidas o destituidos por faltas de disciplina graves o incompetencia, y (iii) que todo proceso seguido contra fiscales se resuelva mediante procedimientos justos, objetivos e imparciales, según la Constitución o

[365] Corte IDH, Caso Martínez Esquivia Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 6 de octubre de 2020. Serie C No.412, párr. 94.

[366] Corte IDH, Caso Martínez Esquivia Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 6 de octubre de 2020. Serie C No.412, párr. 94.; Caso Casa Nina Vs. Perú, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2020. Serie C No. 419, párr. 72.

[367] Corte IDH. Caso Valenzuela Ávila y Caso Ruiz Fuentes y otra Vs. Guatemala. Medidas Provisionales y Supervisión Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 23 de septiembre de 2021, párr. 44; Caso Casa Nina Vs. Perú, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2020. Serie C No. 419, párr. 80.

la ley, pues la libre remoción de las y los fiscales fomenta la duda objetiva sobre la posibilidad efectiva que tienen de ejercer sus funciones sin temor a represalias[368].

63. Finalmente, la CIDH recuerda que, la relación de dependencia que puedan tener las fiscalías respecto de otros órganos puede tener un impacto en su actuación independiente, tanto en la efectividad e impulso de las investigaciones, así como las implicaciones que tenga en el debido proceso. En este sentido, la CIDH recuerda que las funciones de las y los fiscales –como investigar delitos, supervisar la legalidad de las investigaciones y ejecución de fallos, judiciales- son indispensables para eliminar la impunidad en casos de violaciones de derechos humanos[369]. […]

84. Finalmente, la Comisión ha señalado que los Estados incumplen sus obligaciones de protección y garantía del derecho a la protección judicial cuando el sistema de administración de justicia no se constituye en una herramienta eficaz y eficiente para atender las demandas de las víctimas de la violencia y el delito[370]. En ese sentido, las amenazas, atentados y asesinatos de jueces, testigos y demás operadores de justicia limitan su capacidad de acción, en particular por la pérdida de la tranquilidad y seguridad necesaria para administrar justicia. En consecuencia, la falta de protección adecuada de las personas afectadas desalienta la búsqueda de justicia por medio de los caminos legales, y ponen en riesgo la independencia e imparcialidad de las y los jueces, así como el buen funcionamiento del Poder Judicial y la vigencia del Estado de derecho[371].

85. Por lo tanto, la Comisión, al igual que la Corte Interamericana, han señalado que corresponde al Estado proteger a las y los operadores de justicia, garantizando que

---

[368] Corte IDH. Caso Valenzuela Ávila y Caso Ruiz Fuentes y otra Vs. Guatemala. Medidas Provisionales y Supervisión Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 23 de septiembre de 2021; párr. 45. Caso Casa Nina Vs. Perú, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2020. Serie C No. 419, párr. 80.

[369] CIDH, Garantías para la independencia de las y los operadores dejusticia: Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas, OEA⁄Ser.L⁄V⁄II. Doc.44, 5 de diciembre de 2013, párr. 37.

[370] CIDH. Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. OEA⁄Ser.L⁄V⁄II. Doc. 57, 31 diciembre 2009, párr. 165.

[371] CIDH. Justicia e inclusión social: los desafíos de la democracia en Guatemala. OEA⁄Ser.L⁄V⁄II.118 Doc. 5 rev. 1, 29 diciembre 2003, párr. 47. En similar sentido: CIDH. Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. OEA⁄Ser.L⁄V⁄II. Doc. 44, 5 diciembre 2013, párr. 147; CIDH. Situación de derechos humanos en Honduras. OEA⁄Ser.L⁄V⁄II. Doc. 42⁄15, 31 diciembre 2015, párr. 75; CIDH. Situación de derechos humanos en México. OEA⁄Ser.L⁄V⁄II. Doc. 44⁄15, 31 diciembre 2015, párr. 373.

cuenten con un sistema de seguridad y protección adecuado que tome en cuenta las circunstancias de los casos a su cargo y el lugar donde se encuentran laborando, de manera que les permita desempeñar sus funciones con debida diligencia[372], y en su defecto, investigando a quienes cometen violaciones contra sus derechos y sancionándolos efectivamente[373]. A continuación se presentan pronunciamientos de la CIDH relacionados con dicha obligación estatal.

Informes temáticos

Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44. 5 diciembre 2013

146. La protección a la vida e integridad de las y los operadores de justicia es una obligación del Estado que deriva de dichos derechos reconocidos por la Convención y la Declaración Americanas para todas las personas en las jurisdicciones de los Estados de América, sin embargo, también es una condición esencial para garantizar el debido proceso y la protección judicial sobre las investigaciones relacionadas con violaciones a derechos humanos. La Corte ha señalado en su jurisprudencia que "el Estado debe garantizar que funcionarios judiciales, fiscales, investigadores y demás operadores de justicia cuenten con un sistema de seguridad y protección adecuado, tomando en cuenta las circunstancias de los casos a su cargo y el lugar donde se encuentran laborando, que les permita desempeñar sus funciones con debida diligencia"[374].

165. […] la CIDH insta a los Estados a emprender una política efectiva de prevención y protección para las y los operadores de justicia, la cual incluya el desarrollo de investigaciones prontas, exhaustivas y diligentes de las amenazas, hostigamientos, atentados, asesinatos así como cuando su vida privada es violentada a través de escuchas o intercepciones ilegales de sus comunicaciones. La Comisión considera que uno de los pasos esenciales es que los Estados cuenten con

[372] CIDH. Situación de derechos humanos en Guatemala. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 208/17, 31 diciembre 2017, párr. 204.

[373] CIDH. Informe Anual 2021. Capítulo IV. Sección B: Guatemala, 26 mayo 2022, párr. 82.

[374] Corte IDH. Caso de la Masacre de la Rochela Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 11 de de mayo de 2007. Serie C No. 163, párr. 297.

información estadística y un registro sobre los ataques e intimidaciones en contra de las y los operadores de justicia, con el objetivo de identificar patrones y lograr identificar las fuentes del riesgo para ofrecer medidas de protección idóneas y efectivas.

166. La Comisión en su Segundo informe sobre la situación de defensoras y los Defensores ya se ha referido a los lineamientos que deben observarse en los mecanismos nacionales de protección. La CIDH reitera la conveniencia de que los programas de protección hagan parte de un plan nacional de derechos humanos que sea asumido como una política prioritaria en todas las instancias decisorias institucionales, tanto a nivel central como a nivel local. En especial, la Comisión valora los programas de protección que han sido consagrados por los Estados con rango de ley en los cuales rige el principio de concertación con las y los beneficiarios sobre las medidas más idóneas y eficaces para su protección atendiendo a sus circunstancias particulares[375].

167. La Comisión reitera que un atentado contra un operador de justicia en razón del cumplimiento de su deber, reviste una especial gravedad, por el hecho mismo en contra de su persona pero también por el efecto intimidador y amedrentador que puede tener sobre los otros operadores de justicia, el riesgo a que queden en la impunidad casos relacionados con violaciones de derechos humanos y, en general, el menoscabo que causa en la confianza de las y los ciudadanos en las instituciones del Estado encargadas de administrar e impartir justicia[376].

Informes de país

Situación de derechos humanos en Honduras. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 42/15. 31 diciembre 2015

73. La CIDH recuerda que es obligación del Estado investigar de oficio hechos de esta naturaleza. La Comisión insiste en la necesidad de crear protocolos especiales que permitan conducir las investigaciones

[375] CIDH. Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas, 31 de diciembre de 2011, párrs. 481 y ss.

[376] Mutatis mutandi, Corte IDH. Caso de la Masacre de la Rochela Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 11 de de mayo de 2007. Serie C No. 163, párr.79 a 81.

relacionadas con casos de ataques contra las y los operadores de justicia y lograr sancionar efectivamente a los responsables. Asimismo, la Comisión insta al Estado […] a adoptar en forma inmediata y urgente todas las medidas necesarias a fin de garantizar el derecho a la vida, la integridad y la seguridad de jueza, jueces, magistrados y magistradas, y en general, de todos las y los operadores de justicia […].

Informes anuales

Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2022, Capítulo IV. Guatemala

49. […] En cumplimiento de esta obligación, la CIDH reitera lo señalado por la Corte Interamericana respecto a que no corresponde exigir que una operadora de justicia tenga que interponer denuncias penales sobre hechos intimidatorios o amenazas para que sea procedente brindar protección a sus derechos a la vida e integridad, especialmente ante temores relacionados con el ejercicio de sus labores a cargo de la investigación de graves violaciones cometidas durante el conflicto armado[377].

Medidas cautelares

Resolución No. 55/21. MC 576-21 - José Domingo Pérez Gómez y su núcleo familiar, Perú. 25 de julio de 2021

44. Como lo ha indicado anteriormente la Comisión, esta categoría de hostigamiento digital, conocida como "doxing", consiste en la divulgación de información personal confidencial con fines intimidatorios o extorsivos[378]. Para la Comisión, el doxing tiene el potencial de exponer a las personas a ataques digitales y, además, a vulneraciones en el ámbito físico, incluyendo atentados contra la vida e integridad personal, fomentados por la divulgación de la información

[377] Corte IDH. Casos Bámaca Velásquez, Maritza Urrutia, Masacre Plan de Sánchez, Chitay Nech y otros, Masacres de Río Negro, y Gudiel Álvarez y otros ("Diario Militar") Vs. Guatemala. Medidas Provisionales y Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 22 de noviembre de 2022, párr. 24.

[378] CIDH, Comunicado de prensa 155. La CIDH expresa preocupación por reportes de actos de hostigamiento y mensajes estigmatizantes que alientan la discriminación en el contexto electoral en Perú, 22 de junio de 2021

personal en el ámbito digital[379]. En el asunto concreto, la información disponible indica que las campañas de desprestigio pasaron de mensajes en redes sociales a materializarse en actos concretos de hostigamiento y amedrentamiento en contra del propuesto beneficiario. En consecuencia, la Comisión entiende que el propuesto beneficiario, si bien realiza labores como representante del Ministerio Público lo que lo ubica en la opinión pública, su situación actual no sería únicamente evidencia de "[…] [su] exposición ante [ella] […]", en los términos en los que fue alegado por el Estado […]. Lo valorado, por el contrario, permite afirmar que existe una continuidad de los eventos que ha venido enfrentando el propuesto beneficiario, por lo menos desde el 2017, y además una intensificación de estos. Asimismo, como refleja la información disponible, para la Comisión existe la posibilidad de que una amenaza tenga persistencia en el tiempo, pudiendo darse un "equilibrio inestable" hasta que ciertos eventos desencadenen en el actuar del perpetrador[380], más aún en el actual contexto.

Resoluciones

Resolución 1/2018. Corrupción y derechos humanos. Adoptada por la CIDH el 2 de marzo de 2018

En virtud de lo anterior, y en aplicación del artículo 41.b de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y del Artículo 18 de su Estatuto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos resuelve lo siguiente:

1. Independencia, imparcialidad, autonomía y capacidad de los sistemas de justicia

[…]

i. Proteger a las y los operadores de justicia cuando se encuentren en riesgo su vida e integridad personal, adoptando una estrategia

[379] Ibidem

[380] Véase: Corte IDH. Caso Yarce y otras Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2016. Serie C No. 325, párr. 188

efectiva y exhaustiva de prevención, con el fin de evitar presiones, agresiones y hostigamientos en su contra. Para ello se requiere otorgar fondos apropiados y apoyo a las instituciones y los programas de protección de los operadores de justicia.

c. Poder Legislativo representativo

86. La CIDH destacado que, para lograr un desarrollo democrático participativo y estable es necesario contar, entre otras, con un poder legislativo independiente y eficaz. Asimismo, ha reconocido que los poderes legislativos pueden facilitar, a través de medidas normativas, la incorporación de los estándares interamericanos a los ordenamientos nacionales[381], de manera que ha destacado la importancia de la elaboración participativa de dichas normas[382]. Por lo tanto, ha llamado la atención sobre aquellas prácticas tendientes a anular de facto el voto popular mediante el cual se ha elegido a las y los miembros del Congreso[383] y ha señalado la necesidad fortalecer la representación en el Poder Legislativo de los grupos en mayor situación de vulnerabilidad[384].

87. Al respecto, la Comisión ha observa como un avance significativo en las Américas el aumento en la representación política de las mujeres en las legislaturas durante las últimas décadas[385]. Este proceso se ha visto acelerado por la implementación de medidas especiales de carácter temporal en varios países de la región, como las leyes de cuotas. Sin embargo, también se ha observado que los avances en el liderazgo de las mujeres en los Congresos son desiguales en los países del Hemisferio, de manera que persisten desigualdades significativas en la representación femenina entre los Congresos de la región[386].

---

[381] CIDH. Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF.2/09. 30 diciembre 2009, pág. 87, párr. 3.

[382] CIDH. Políticas públicas con enfoque de derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 191, 15 septiembre 2018, párr. 62.

[383] CIDH. Comunicado de Prensa No. 041/17. CIDH condena decisiones del Tribunal Supremo de Justicia y la alteración del orden constitucional y democrático en Venezuela. 31 de marzo de 2017

[384] CIDH. Derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 413. 28 diciembre 2021, párr. 172 y CIDH. El camino hacia una democracia sustantiva: La participación política de las mujeres en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 79, 18 abril 2011.

[385] La CIDH observó en su informe *El camino hacia una democracia sustantiva: la participación política de las mujeres en las Américas* que "[d]e acuerdo con las estadísticas de la Unión Interparlamentaria, las mujeres actualmente representan el 22.7% en los Congresos americanos, siendo la región con mayor porcentaje de mujeres a nivel mundial en este ámbito luego de los países nórdicos".

[386] CIDH. El camino hacia una democracia sustantiva: La participación política de las mujeres en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 79, 18 abril 2011, párr. 54 y 61.

88. Por lo tanto, a continuación se presenta una muestra de estándares de la Comisión Interamericana que plantean acciones específicas que los Estados deben implementar para promover la paridad de género y mayor participación polítca de las mujeres en el Poder Legislativo.

Informes temáticos

El camino hacia una democracia sustantiva: la participación política de las mujeres en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 79. 18 abril 2011

61. […] la Comisión recomienda a los Estados que aún no lo han hecho, implementar medidas especiales de carácter temporal como medidas orientadas a aumentar la representación de las mujeres en los Congresos, como leyes de cuotas de género. La literatura en la materia[387], señala que las leyes de cuotas de género han sido fundamentales para incrementar la representación política de las mujeres y propiciar una "masa crítica" femenina en las asambleas.

62. Sin embargo, las cuotas de género para promover el aumento en la representación numérica de las mujeres deben ir acompañadas de otras medidas para fomentar la participación política sustantiva de las mujeres, promover su inclusión en los espacios partidarios de poder de los Congresos y fomentar que sus intereses estén representados. La Comisión ha tenido conocimiento de que las mujeres, aún cuando tienen una presencia notable en los Congresos, no cuentan con la misma influencia y poder que los legisladores varones y son excluidas de los "bloques" de poder partidistas. […]

63. Por lo tanto, la Comisión considera imprescindible que los Estados tomen las medidas necesarias para proveer, facilitar y fortalecer los espacios de conducción política para la participación de las mujeres, en las mismas condiciones de igualdad que los hombres, en las asambleas parlamentarias. Si bien la creación de bancadas de mujeres y comisiones legislativas de equidad de género en los Congresos ha sido

[387] Line Bareiro e Isabel Torres (eds.), Igualdad para una democracia incluyente, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica, 2009; Ana Isabel García Quesada, "Condiciones determinantes en el nivel de representación de las mujeres: la experiencia del sistema de cuotas en América Latina", Naciones Unidas, EGM/EPWD/2005/EP.2, 12 de diciembre de 2005 (disponible sólo en ingles); Jacqueline Peschard, Estudio de Caso, "El sistema de cuotas en América Latina. Panorama General."; Marcela Ríos Tobar (ed.), Mujer y Política, IDEA, Flacso, Catalonia, 2008.

decisiva para promover la igualdad de género en las tareas parlamentarias y en la elaboración de proyectos legislativos, la Comisión observa que el funcionamiento y estructura de estas mesas de discusión no se encuentra consolidada, ni suficientemente respaldada por las legislaturas para realizar sus encomiendas. Los informes de la sociedad civil denuncian que muchas veces estas comisiones no son parte de la estructura formal del Congreso, tienen un carácter temporal y carecen de la visibilidad y del peso político necesario para que las legisladoras tengan una incidencia real en los debates y decisiones legislativas[388].

65. Asimismo, la Comisión observa con preocupación que los roles tradicionales de género, que señalan a las mujeres como las principales responsables del cuidado de los hijos y del hogar, son uno de los principales obstáculos para que las mujeres puedan desempeñar sus labores parlamentarias en igualdad de condiciones. En una encuesta global realizada por la Unión-Interparlamentaria, se manifiesta que "más de la mitad de mujeres legisladoras y más del 40% de los hombres legisladores consideró que tienen dificultades para balancear sus obligaciones familiares y políticas"[389]. Por ende, la CIDH insta a los Estados a implementar las medidas necesarias para superar las cargas inequitativas de la división sexual del trabajo que menoscaban la participación de las mujeres legisladoras. En este sentido, la Comisión insta a los Estados a promover "parlamentos sensibles al género", a través de la adopción de prácticas parlamentarias que tomen en cuenta las necesidades de las mujeres, como por ejemplo, el establecimiento de horarios de las sesiones y trabajos legislativos compatibles con las horas familiares; y la creación de guarderías y salas de cuna dentro de las instancias parlamentarias o cercanas a ellas.

---

[388] 9 Véase, Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA), Informe sobre Género y Derechos Humanos. Vigencia y respeto de los derechos de las mujeres en Argentina (2005-2008), Buenos Aires, Argentina, 2009; Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), 30 años de democracia: ¿en la cresta de la ola? Participación política de la mujer en América Latina, 2008; Unión-Interparlamentaria, Igualdad en la Política: Una Encuesta de Mujeres y Hombres en los Parlamentos, Informes y Documentos No. 54, 2008; Articulación Regional Feminista de Derechos Humanos y Justicia de Género, Informe Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género, 2008.

[389] Véase Unión-Interparlamentaria, Igualdad en la Política: Una Encuesta de Mujeres y Hombres en los Parlamentos, Informes y Documentos No. 54, 2008, pág. 3.

66. La Comisión considera que la participación y representación política en condiciones de igualdad de las mujeres en los parlamentos fortalece la democracia y propiciar sociedades más equitativas. Diversas fuentes notan que una mayor presencia de las mujeres en los Congresos contribuye a posicionar los intereses de las mujeres en la agenda parlamentaria, así como en la presentación de iniciativas de ley y adopción de legislación para promover la igualdad de género[390]. Las mujeres en los Congresos han jugado un papel fundamental para impulsar legislación que sancione la violencia hacia las mujeres, favorezca los derechos sexuales y reproductivos, así como leyes de cuotas de género y reformas electorales para promover el acceso de las mujeres a los puestos de poder.

67. Por lo tanto, la Comisión insta a los Estados a realizar los cambios estructurales necesarios al interior de los Congresos para promover la participación de las mujeres en los parlamentos. Entre las estrategias adoptadas globalmente para lograr mayor igualdad dentro y fuera de los recintos parlamentarios están: promover comités sobre equidad de género y el trabajo de las organizaciones y redes parlamentarias de mujeres (caucases); adecuar las prácticas e instalaciones en los parlamentos a las necesidades de las mujeres parlamentarias; realizar investigaciones y capacitaciones para hacer los parlamentos más sensibles a las necesidades de hombres y mujeres; y proveer a los parlamentos con más financiamiento para servicios de apoyo y difusión[391].

---

[390] Véase Unión-Interparlamentaria, Igualdad en la Política: Una Encuesta de Mujeres y Hombres en los Parlamentos, Informes y Documentos No. 54, 2008; CEPAL, El Aporte de las Mujeres a la Igualdad en América Latina y el Caribe, X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Quito, 6 de Agosto de 2007; Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), 30 años de democracia: ¿en la cresta de la ola? Participación política de la mujer en América Latina, 2008; UNIFEM, El progreso de las Mujeres en el Mundo 2008/2009, ¿Quién responde a las Mujeres? Género y Rendición de Cuentas, disponible en http://www.unifem.org/progress/2008; Mayra Buvinic, Vivian Roza, "La Mujer, la política y el futuro democrático de América Latina", Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC; María José Lubertino Beltrán, "Las leyes de cuotas en la experiencia latinoamericana", en Igualdad para una democracia incluyente, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica, 2009.

[391] Véase Unión-Interparlamentaria, Igualdad en la Política: Una Encuesta de Mujeres y Hombres en los Parlamentos, Informes y Documentos No. 54, 2008 y UNIFEM, El progreso de las Mujeres en el Mundo 2008/2009, ¿Quién responde a las Mujeres? Género y Rendición de Cuentas, disponible en http://www.unifem.org/progress/2008.

Avances y Desafíos hacia el reconocimiento de los derechos de las personas LGBTI en las Américas. OAS/Ser.L/V/II.170 Doc. 184 7 diciembre 2018

111. La Comisión Interamericana de Derechos humanos considera que el reconocimiento de la identidad de las personas LGBTI es una condición fundamental para el ejercicio del derecho a la participación política y es eje central de la consistencia de las democracias. Sin embargo, este derecho debe ser asegurado de forma tal que constituya el efectivo derecho de las personas a elegir y/o ser electas a funciones públicas y legislativas. En consecuencia, la CIDH considera que la participación efectiva de las personas LGBTI es fundamental para asegurar la efectividad de la legislación, políticas y programas destinados a mejorar las condiciones para el pleno goce y ejercicio de sus derechos humanos, y la realización de sus proyectos de vida.

2. Seguridad ciudadana y derechos humanos

89. La CIDH ha definido que el concepto de seguridad ciudadana es el más adecuado para el abordaje de los problemas de criminalidad y violencia desde una perspectiva de derechos humanos, en lugar de los conceptos de "seguridad pública", "seguridad humana", "seguridad interior" u "orden público". Éste deriva pacíficamente hacia un enfoque centrado en la construcción de mayores niveles de ciudadanía democrática, con la persona humana como objetivo central de las políticas a diferencia de la seguridad del Estado o el de determinado orden político. En este orden de ideas, la Comisión entiende pertinente recordar que la expresión seguridad ciudadana surgió, fundamentalmente, como un concepto en América Latina en el curso de las transiciones a la democracia, como medio para diferenciar la naturaleza de la seguridad en democracia frente a la seguridad en los regímenes autoritarios. En estos últimos, el concepto de seguridad está asociado a los conceptos de "seguridad nacional", "seguridad interior" o "seguridad pública", los que se utilizan en referencia específica a la seguridad del Estado. En los regímenes democráticos, el concepto de seguridad frente a la amenaza de situaciones delictivas o violentas, se asocia a la "seguridad ciudadana" y se utiliza en referencia a la seguridad primordial de las personas y grupos sociales. Del mismo modo, contrariamente a los conceptos también utilizados en la región de "seguridad urbana" o "ciudad segura", la seguridad ciudadana se refiere a la seguridad de todas las personas y grupos, tanto en las

zonas urbanas como rurales. Sin perjuicio de lo señalado anteriormente, es importante destacar que el concepto de "seguridad pública", se utiliza ampliamente en los Estados Unidos y Canadá, para hacer referencia también a la seguridad de las personas y grupos que componen la sociedad. Por el contrario, como se ha señalado en los párrafos anteriores, la misma expresión "seguridad pública", en América Latina hace referencia a un concepto diferente que alude a la seguridad construida desde el Estado o, en ocasiones, a la misma seguridad del Estado.[392]

90. Bajo el mencionado concepto de seguridad ciudadana, a continuación se compendian una serie de estándares de la Comisión que ilustran las obligaciones de los Estados en esta materia, en particular, en cuanto a la gobernabilidad democrática de la seguridad ciudadana; el profesionalismo y modernización de las fuerzas de seguridad; la intervención de las fuerzas armadas en las tareas de seguridad ciudadana y el uso de la fuerza en manifestaciones y protestas sociales.

a. La gobernabilidad democrática de la seguridad ciudadana

91. La CIDH ha reiterado que los Estados tienen la obligación ineludible de adoptar, en congruencia con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, todas aquellas medidas que sean necesarias para proteger la vida e integridad de las personas bajo su jurisdicción y, en consecuencia, implementar políticas públicas integrales en materia de seguridad ciudadana que sean respetuosas de los derechos humanos, para la vigencia del sistema democrático[393].

92. Para ello, la Comisión ha definido la gobernabilidad democrática de la seguridad ciudadana como la capacidad institucional por parte de las autoridades legítimas de diseñar, implementar y evaluar políticas de prevención y control de la violencia y el delito. Sin embargo, en la región se ha observado históricamente que estas responsabilidades han sido delegadas, en muchos casos informalmente, por el sistema político a las fuerzas de seguridad. Como consecuencia de esto, las decisiones sobre la seguridad de las personas y sus bienes respondieron primordialmente a los intereses de esas fuerzas, siendo asumidas con total autonomía del resto de las políticas públicas, y sin ningún tipo de control por parte de la ciudadanía. Entre otros efectos negativos, la situación mencionada favoreció,

---

[392] CIDH. Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, 31 diciembre 2009, párr. 21.

[393] Informe Anual 2016. Capítulo VI. Sección B: Venezuela, 15 marzo 2017, párr. 43 y CIDH. Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 209, 31 diciembre 2017, párr. 351

en muchos casos, los abusos y las desviaciones de poder por parte de las fuerzas de seguridad. Esta debilidad institucional y el desgobierno político civil de la seguridad ciudadana, constituyen un evidente incumplimiento de las obligaciones asumidas por los Estados Miembros en relación a sus deberes respecto a los derechos humanos comprometidos en la política pública de seguridad ciudadana.[394]

93. A continuación, se compendian estándares generados por la Comisión que dan luz sobre las condiciones que debe cubrir un política de seguridad ciudadana bajo un Estado democrático de derecho.

Informes temáticos

Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos. Informes temáticos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57. 31 diciembre 2009

76. A los efectos de no dañar el normal funcionamiento de las instituciones democráticas y favorecer el ejercicio del control de la ciudadanía sobre el sistema político es imprescindible que las autoridades gubernamentales legítimamente electas asuman en su totalidad la responsabilidad de diseñar e implementar la política pública de seguridad ciudadana. Para ello, en la estructura del gobierno, los ministerios o secretarías de Estado con responsabilidad sobre el sector seguridad ciudadana deben contar con funcionarios técnico-políticos capacitados en las diferentes profesiones relacionadas con la seguridad ciudadana, para definir y tomar decisiones en las áreas definidas de esta política pública. Al mismo tiempo, los parlamentos también deben contar con una estructura de asesoramiento profesional que le permita realizar un eficaz control político sobre las medidas que se implementen para prevenir y controlar la violencia y el delito. Complementariamente, los Estados Miembros deben habilitar y facilitar el funcionamiento de mecanismos de participación de la sociedad civil que hagan efectivas las acciones de control democrático, favoreciendo la transparencia y la rendición de cuentas por parte de los responsables de las instituciones a cargo de la política pública de seguridad ciudadana.

[394] CIDH. Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57. 31 diciembre 2009, párr. 74.

Impacto del Crimen Organizado en las Mujeres, Niñas y Adolescentes en los países del Norte de Centroamérica. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 9/23. 17 de febrero de 2023

176. La CIDH ha afirmado que las políticas en materia de seguridad fuertemente centradas en la represión punitiva a través del sistema penal, al buscar mostrar resultados a corto plazo, no abordan las causas subyacentes a la violencia ni se enfocan lo suficiente en la prevención[395]. Dichas políticas han demostrado ser inapropiadas e inefectivas y, por el contrario, se han vinculado con el incremento y la persistencia de ciclos de violencia y criminalidad[396], así como con la saturación de los sistemas penitenciarios[397]. En este sentido, ha resaltado que las políticas de seguridad deben estar orientadas a la prevención y a la reducción de la violencia, junto a las tradicionales funciones de control y represión del delito[398], y desde un enfoque de derechos[399].

Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América. OAS/Ser.L/V/II.rev.2. Doc. 36. 12 noviembre 2015

128. La CIDH ha sostenido que la actividad legítima de las fuerzas de seguridad, dirigida a proteger a la población, es fundamental para alcanzar el bien común en una sociedad democrática. Los derechos humanos requieren que los Estados prevengan y den respuesta ante el ejercicio arbitrario de la autoridad y constituyen una salvaguarda esencial de la seguridad de las personas. El respeto y la adecuada

---

[395] CIDH. Situación de derechos humanos en El Salvador, OEA⁄Ser.L⁄V⁄II. Doc. 278. 14 de octubre de 2021; CIDH. Violencia, niñez y 537 crimen organizado. OEA⁄Ser.L⁄V⁄II. Doc. 40⁄15. 11 noviembre 2015, párr. 414. En tal sentido, coincide con las conclusiones alcanzadas por la Relatora Especial para las Ejecuciones Extralegales, Sumarias o Arbitrarias de las Naciones Unidas que, al concluir su misión a El Salvador, resaltó: "es poco probable que (…) el encarcelamiento masivo de supuestos pandilleros, la normalización de los decretos de emergencia, la imposición de medidas extraordinarias de seguridad y la aplicación de leyes antiterroristas a las actividades de las pandillas sean medidas que puedan erradicar las causas profundas de la violencia y de la existencia de las pandillas, o satisfacer la necesidad evidente de rendición de cuentas". Ver: ONU: ACNUDH Informe de la Relatora Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de su misión a El Salvador. A⁄HRC⁄38⁄44⁄Add.2. 7 de diciembre de 2018, párr. 100.

[396] CIDH. Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes. OEA⁄Ser.L⁄V⁄II. Doc. 233. 14 noviembre de 2019, párr. 197; 538 CIDH. Violencia, niñez y crimen organizado. OEA⁄Ser.L⁄V⁄II. Doc. 40⁄15. 11 noviembre 2015, párr. 7.

[397] CIDH. Situación de las personas privadas de libertad en Honduras, OEA⁄Ser.L⁄V⁄II.147 Doc. 6. 18 de marzo de 2013, párrs. 158 - 160.

[398] CIDH. Violencia, niñez y crimen organizado. OEA⁄Ser.L⁄V⁄II. Doc. 40⁄15. 11 noviembre 2015, párr. 484.

[399] CIDH. Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. OEA⁄Ser.L⁄V⁄II. Doc. 57. 31 de diciembre de 2009, párr. 55

interpretación y aplicación de las garantías establecidas en la Convención Americana y la Declaración Americana deben servir a los Estados Miembros como guía para encauzar la actividad de la fuerza pública en el respeto de los derechos humanos[400].

Informes de país

Situación de derechos humanos en Honduras. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 42/15. 31 diciembre 2015

241. Conforme la Comisión estableció en su informe sobre Seguridad Ciudadana, una política pública sobre seguridad ciudadana, que se constituya en una herramienta eficiente para que los Estados Miembros cumplan adecuadamente sus obligaciones de respetar y garantizar los derechos humanos de todas las personas que habitan en su territorio, debe contar con una institucionalidad y una estructura operativa profesional adecuadas a esos fines[401]. […]

Situación de derechos humanos en México. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/15. 31 diciembre 2015

96. Como ha señalado en ocasiones anteriores, la Comisión reitera que las obligaciones asumidas por los Estados exigen políticas públicas sobre seguridad y combate al crimen que prioricen el funcionamiento de una estructura institucional eficiente. Ésta debe garantizar a la población el efectivo ejercicio de los derechos humanos relacionados con la prevención y el control de la violencia y el delito, incluido el crimen organizado[402].

Situación de derechos humanos en Brasil. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 9. 12 febrero 2021

289. Por otro lado, la CIDH recuerda que la mejor manera de abordar la violencia, la inse-guridad y la delincuencia es por medio de políticas

[400] CIDH, Informe sobre seguridad diudadana y derechos humanos, OEA⁄Ser.L⁄V⁄II., Doc. 57, 31 de diciembre de 2009 (en adelante "CIDH, Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, 2009"), párr. 24.

[401] CIDH, Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. OEA⁄Ser.L⁄V⁄II. Doc. 57, 31 de diciembre de 2009, párr. 109.

[402] CIDH, Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, OEA⁄Ser.L⁄V⁄II, doc. 57, 31 de diciembre de 2009, párr. 7 (Resumen ejecutivo).

públicas integrales y holísticas que tengan en cuenta las diversas causas estructurales, el trabajo sobre factores de riesgo y el refuerzo de los factores de protección.

290. La CIDH reafirma que, para combatir ese tipo de violencia, se necesita la colaboración coordinada de varios sectores e instituciones, entre ellos agentes y fuerzas de seguridad y las instituciones de justicia. Como medida preventiva para evitar que esas organizaciones se fortalezcan y proliferen, es esencial entender la relación entre la delincuencia organizada y las desigualdades, a fin de responder también con el acceso a servicios de salud y educación de buena calidad, servicios sociales, empleo, cultura, deportes y esparcimiento. Esas políticas deben atender las necesidades a corto, mediano y largo plazo en lo que se refiere a la seguridad y a la observancia de los derechos humanos[403].

300. La Comisión entiende que esos enfoques se estructuran a partir de dos vertientes. La primera es la del autoritarismo, que se refleja en la continuidad de la violencia institucional, la creciente militarización de las operaciones de seguridad, la represión de las protestas sociales y la adopción de políticas públicas en áreas tales como drogas que exacerban procesos punitivos y el encarcelamiento. Esas medidas tienen un impacto desproporcionado en las personas que tradicionalmente han estado expuestas a una extrema vulnerabilidad, además de plantear un riesgo para la vida y la integridad física de los propios agentes estatales encargados de los servicios de seguridad pública. La segunda vertiente es la delegación de servicios a entes privados, como la privatización de establecimientos penitenciarios, la contratación de comunidades terapéuticas o el prestigio de la autodefensa, que puede denominarse “despublicitación”.

347. La CIDH reitera que los Estados tienen la obligación de garantizar la seguridad y salvaguardar el orden público y, por consiguiente, están facultados para usar la fuerza con ese fin. Sin embargo, ese poder está limitado por la observancia de los derechos humanos, cuyo goce implica

[403] CIDH. Violencia, niñez y crimen organizado, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 40/15, 11 de noviembre de 2015.

no solo la obligación del Estado de no infringirlos, sino también la obligación de exigir la protección y la preservación de los derechos humanos. Por lo tanto, las acciones que realice el Estado en cumplimiento de su obligación de mantener la seguridad deben garantizar que se minimice todo riesgo para los derechos básicos y que se cumplan estrictamente los principios y los parámetros internacionales. […].

Situación de derechos humanos en El Salvador. OEA/Ser.L/V/II Doc.278/21. 14 de octubre de 2021

44. La CIDH ha señalado que una política pública sobre seguridad ciudadana requiere, para ser verdaderamente eficaz, sostenerse en fuertes consensos políticos y amplios acuerdos sociales, aspecto que también es central para el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática. Además de estar apegada estrictamente a los derechos humanos y a los principios democráticos y del Estado de Derecho. En este sentido, en virtud del artículo 23 de la Convención Americana, la CIDH recuerda que el Estado tiene el deber de habilitar los más amplios mecanismos para la participación de la sociedad en el tratamiento de los temas vinculados a la prevención de la violencia y el delito, como forma de fortalecer la democracia y el Estado de Derecho[404]. Como ha sido señalado por la CIDH, la participación de los habitantes en la gestión de los asuntos públicos y en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas, forma parte de los derechos civiles y políticos de las personas a la vez que supone una valiosa estrategia de intervención para la disminución de los índices de inseguridad y violencia[405].

b. Profesionalismo y modernización de las fuerzas de seguridad

94. La Comisión ha considerado que deben adoptarse las medidas necesarias de prevención, control y reducción del crimen, de conformidad con los estándares internacionales de derechos humanos. En particular, ha llamado a atender las obligaciones específicas respecto a personas, grupos y colectividades en situación de

[404] CIDH, Seguridad ciudadana y derechos humanos, OEA⁄Ser.L⁄V⁄II. Doc. 57, 31 diciembre 2009, párr. 53 y 207.

[405] CIDH, Violencia, niñez y crimen organizado, OEA⁄Ser.L⁄V⁄II. Doc. 40⁄15, 11 noviembre 2015, párr. 515; CIDH, Seguridad ciudadana y derechos humanos, OEA⁄Ser.L⁄V⁄II. Doc. 57, 31 diciembre 2009

mayor riesgo, y exclusión y discriminación históricas. Para ello, la CIDH ha instado a los Estados a contar con personal capacitado e infraestructura especializada para brindar un servicio de calidad según las necesidades de aquellos sectores de la población en mayor riesgo frente a la violencia y el delito, como en este caso son las mujeres, los NNA, y las personas adultas mayores[406]. En consecuencia, la Comisión ha reiterado la importancia de tomar medidas para el fortalecimiento de la Policía […] mediante su depuración y reconstrucción, en caso de considerarse necesaria, con el fin de generar nuevas bases de confianza con la ciudadanía[407].

95. En ese sentido, a continuación se compendian una serie de pronunciamientos de la Comisión relacionados con los procesos de profesionalismo y modernización que los Estados deben proveer a sus cuerpos de seguridad, bajo un enfoque de derechos humanos.

Informes temáticos

Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos. Informes temáticos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57. 31 diciembre 2009

77. La Comisión se ha referido en reiteradas ocasiones a la misión insustituible de las fuerzas policiales para el adecuado funcionamiento del sistema democrático. Al respecto, ha manifestado que "la Policía constituye una institución fundamental para la vigencia del Estado de derecho y para garantizar la seguridad de la población. Dada su cobertura nacional y la variedad de sus funciones, es una de las instituciones del Estado que se relaciona más frecuentemente con los ciudadanos"[408]. Del mismo modo, subrayó que una fuerza policial "honesta, profesional, preparada y eficiente, es la base para desarrollar la confianza de los ciudadanos"[409].

80. Estos procesos de modernización y profesionalización de las fuerzas policiales en la región deben enfrentar históricas debilidades

[406] CIDH. Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 209, 31 diciembre 2017, párr. 348.

[407] CIDH. Situación de derechos humanos en El Salvador. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 278. 14 octubre 2021, párr. 51.

[408] CIDH, Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Venezuela, 2003, capítulo III, "Seguridad del Estado: las Fuerzas Armadas y los Cuerpos Policiales de Seguridad", párrafo 294.

[409] CIDH, Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en México, 1998, capítulo V, párrafo 392.

institucionales. Los cuerpos de policía, en general, no han actualizado la sustancia de su marco doctrinario, más allá de las transformaciones formales que pueden presentarse en esa materia. En esta dirección, en varios países del hemisferio, la doctrina policial se mantiene ligada al concepto de orden público, atendiendo antes a la seguridad del Estado que a las necesidades de las personas o grupos que integran la sociedad. Complementariamente, la referencia a los derechos humanos en la doctrina clásica policial de la región a lo sumo aparece como una referencia accesoria, nunca vinculada a lo que se entiende corporativamente son los valores o principios que caracterizan la labor policial. Para que una fuerza policial aspire a ser respetuosa de los derechos humanos no sólo requiere de formación teórica sino que debe organizarse, seleccionar su personal, capacitarse permanentemente y realizar sus operaciones profesionales de forma tal de hacer efectivos los derechos humanos de la población a la que sirve.

83. Las fuerzas policiales deben contar con el personal y la infraestructura especializada para brindar un servicio de calidad según las necesidades de aquellos sectores de la población más vulnerables frente a la violencia y el delito, como las mujeres; los niños, niñas y adolescentes; la población indígena y afrodescendiente y la población migrante. En esta dirección, la Comisión ya se ha pronunciado, destacando que:

> Si bien la doctrina del sistema interamericano de derechos humanos no prohíbe todas las distinciones en el tratamiento del goce de los derechos y libertades protegidas, requiere en el fondo que toda distinción admisible se funde en una justificación objetiva y razonable, que impulse un objetivo legítimo, habiendo tenido en cuenta los principios que normalmente prevalecen en las sociedades democráticas, y que los medios sean razonables y proporcionados con el fin que se persigue (...) El principio de igualdad también puede, a veces, obligar a los Estados a tomar una acción afirmativa, con carácter temporal, con objeto de atenuar o eliminar condiciones que causen o ayuden a perpetuar la discriminación, incluyendo las vulnerabilidades o

desventajas que padecen grupos particulares, como las minorías y las mujeres[410].

Impacto del Crimen Organizado en las Mujeres, Niñas y Adolescentes en los países del Norte de Centroamérica. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 9/23. 17 de febrero de 2023

179. La CIDH advierte que ningún objetivo de seguridad ciudadana puede alcanzarse sin tener en cuenta los impactos diferenciados que la violencia y el delito tienen sobre las mujeres, las niñas y las adolescentes por su condición de género[411]. De forma particular, los postulados de subordinación de las mujeres ante los hombres, así como la normalización de la violencia contra las mujeres y los estereotipos de género discriminatorios han de tenerse en cuenta al momento de abordar las causas, consecuencias y respuestas en el área de seguridad pública[412].

180. Como ha señalado el PNUD, un enfoque de género en materia de seguridad ciudadana entiende que las políticas de seguridad y protección requieren de un análisis diferenciado de las amenazas, del acceso a los recursos o de la diferencia de poder y autonomía entre hombres y mujeres, así como de otros segmentos de la población. Lo anterior, "conlleva centrarse en la perspectiva de la prevención y de la atención de la violencia, con el objetivo de generar condiciones sociales que permitan anticiparse a ella de forma sostenible o a los actos delictivos tanto en lo local, como en lo nacional y lo internacional"[413].

---

[410] CIDH, Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos, párrafo 338.

[411] Programa Regional de la Iniciativa Spotlight para América Latina, PNUD. La violencia contra las mujeres y niñas en contextos de 544 crimen organizado. Centroamérica, Colombia, México y República Dominicana. 2021, pág. 17; FIIAPP. La perspectiva de género en la lucha contra el crimen organizado. 19 de abril de 2021; Pérez Villalobos, MCP y Romero Aviles, N. Igualdad y género: Conceptos básicos para su aplicación en el ámbito de la seguridad y defensa. En: El papel de la mujer y el género en los conflictos. Cuadernos de Estrategia, No.157. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Julio de 2012; ParlAmericas. VIII Asamblea Plenaria del Foro Interparlamentario de las Américas. 8-10 de septiembre de 2011.

[412] ParlAmericas. VIII Asamblea Plenaria del Foro Interparlamentario de las Américas. 8-10 de septiembre de 2011.

[413] Programa Regional de la Iniciativa Spotlight para América Latina, PNUD, La violencia contra las mujeres y niñas en contextos de 546 crimen organizado. Centroamérica, Colombia, México y República Dominicana. 2021, pág. 18. A partir de la adopción de la agenda "Mujerez, Paz y Seguridad" a través de la Resolución 1325 y subsiguientes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, se ha marcado un nuevo paradigma que lleva a integrar un enfoque de género tanto en operaciones de mantenimiento de paz clásicas, como en la puesta en marcha de políticas domésticas regionales de seguridad ante los nuevos retos relacionados con la criminalidad transnacional. Ver: ONU: Consejo de Seguridad. Resolución 1325. 2000; ONU: Consejo de Seguridad. Las siete Resoluciones "Mujeres, Paz y Seguridad". Aprobadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas son: RES. 1325 (2000), RES. 1820 (2008), RES. 1888 (2009), RES 1889 (2009), RES 1960 (2010), RES 2106 (2013), RES 2122 (2013).

181. En este sentido, la Comisión destaca la importancia de integrar la perspectiva de género en el diseño e implementación de las políticas de seguridad ciudadana con enfoque de derechos humanos, para atender las necesidades diferenciadas de protección de mujeres, niñas y adolescentes en contextos de criminalidad organizada. En particular, debido a que ellas representan una población altamente vulnerable a sufrir diversas formas de violencia y discriminación de género en estos contextos[414]; dado el aumento de su presencia con diversos roles dentro de las estructuras criminales[415]; y considerando el contexto de militarización de tareas de seguridad ciudadana.

Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos. Informes temáticos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57. 31 diciembre 2009

92. La Comisión recuerda que la doctrina más reconocida en la región menciona, entre los derechos de los miembros de las fuerzas policiales: (1) la remuneración justa, que permita al policía y a su familia un nivel de vida digno, teniendo en cuenta los peligros, responsabilidades y situaciones de estrés a las que se ve enfrentado por su accionar cotidiano, así como la capacidad técnica que su profesión le exige; (2) condiciones de seguridad e higiene en el trabajo; (3) respeto al horario y apoyo psicológico y físico necesarios; (4) el régimen de descanso y vacaciones proporcionales al desgaste que implica su labor en permanente estrés; (5) el deber de cumplimiento de órdenes superiores sólo si éstas son legales y, en caso contrario, el derecho a oponerse a ellas, no pudiéndose aplicar medida penal o disciplinaria alguna al funcionario que rehúsa una orden ilegal o violatoria de derechos humanos; (6) recibir, de modo permanente, la formación adecuada al cumplimiento de sus funciones, estableciendo una carrera policial que sea el soporte académico- profesional de la transformación cultural. Los hombres y mujeres que integran las fuerzas policiales deben recibir una capacitación y formación operativa permanente en derechos humanos, que sea exhaustiva en materia de evaluación táctica del peligro, de

[414] Ver Capítulo 4 Formas de violencia contra mujeres y niñas relacionadas con la presencia y actuar de grupos criminales, del presente informe.

[415] Ver Capítulo 3, Apartado C, Interacciones de las mujeres, niñas y adolescentes con las pandillas, del presente informe.

modo que puedan determinar en cada situación si el uso de la fuerza, incluida la fuerza letal, es proporcionado, necesario y lícito[416].

Pandemia y Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 396. 9 de septiembre de 2022

320. Adicionalmente, en los Estados con mayor presencia de personas afrodescendientes, las cifras de la violencia policial contra esta población son más altas en comparación con personas de otro origen étnico-racial[417]. Razón por la cual, la Comisión insta a los Estados a que tomen medidas eficaces para prevenir hechos de violencia institucional y usos excesivos de la fuerza basados en el origen étnico-racial y patrones de perfilamiento racial.

Informes de País

Situación de derechos humanos en Venezuela - "Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela". OEA/Ser.L/V/II. Doc. 209. 31 diciembre 2017

339. Al respecto, la Comisión reitera la necesidad de establecer una protección complementaria para [adolescentes y jóvenes] en materia de seguridad ciudadana[418]. Esta obligación se deriva del artículo VII de la Declaración Americana que establece que todos los niños tienen derecho a protección, cuidado y ayuda especiales. En concreto, resulta fundamental que el Estado impulse la modificación de las condiciones estructurales e institucionales, así como las normas sociales y los patrones culturales que sirven para legitimar y reproducir las formas de violencia en contra de NNA [niños, niñas y adolescentes], así como garantizar la efectiva aplicación de las leyes vigentes en la materia[419]. Además, en el plano de la actuación policial, se requiere un marco jurídico adecuado a los estándares internacionales y al funcionamiento

[416] Domínguez Vial, Andrés, Policía y Derechos Humanos, Ed. Policía de Investigaciones de Chile/ IIDH, Santiago, 1996.

[417] Ver entre otros, CIDH, Afrodescendientes, violencia policial, y derechos humanos en los Estados Unidos, OEA⁄Ser.L⁄V⁄II. Doc. 560 156 26 noviembre 2018.

[418] CIDH, Informe sobre Violencia, Niñez y Crimen Organizado, OEA⁄Ser.L⁄V⁄II, Doc. 40⁄15, 11 de noviembre de 2015, párr. 276 y 288; Informe Sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, OEA⁄Ser.L⁄V⁄II, Doc. 57, 31 de diciembre de 2009, párr. 87.

[419] CIDH, Informe sobre Violencia, Niñez y Crimen Organizado, OEA⁄Ser.L⁄V⁄II, Doc. 40⁄15, 11 de noviembre de 2015, párr. 293.

de unidades especialmente formadas para intervenir en situaciones que involucran a NNA, tanto en calidad de víctimas como victimarios de hechos violentos o criminales[420].

Situación de Derechos Humanos en Haití. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 358. 30 de agosto 2022

104. Con base en lo anterior, la Comisión Interamericana considera que la consolidación de un cuerpo de seguridad profesional, entrenado y equipado con los recursos suficientes, bajo una orientación de protección y garantía de los derechos humanos, resulta clave para la sostenibilidad de las políticas de seguridad ciudadana. En ese sentido, la CIDH reitera la importancia de que la institución policial cuente con salario justo y condiciones de trabajo seguras, con formación y capacitación adecuadas, y equipos necesarios para el desempeño de sus funciones e instrucción con base en los principios y estándares más elevados[421]. En línea con la Corte Interamericana, la CIDH destaca que cualquier esfuerzo para fortalecer a las instituciones de seguridad resulta insuficiente si los Estados no capacitan a sus integrantes respecto de "los principios y normas de protección de los derechos humanos y sobre los límites a los que deber estar sometidos en toda circunstancia el uso de las armas por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley"[422].

Situación de derechos humanos en Brasil. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 9. 12 febrero 2021

309. La CIDH recuerda que las políticas públicas deben prever las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos, como los agentes de policía y otros agentes encargados de la seguridad ciudadana, a fin de evitar que trabajen en situaciones de estrés y riesgo, ya que hay una fuerte correlación entre la mejora de sus condiciones de trabajo y la

[420] CIDH, Informe Sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, OEA⁄Ser.L⁄V⁄II, Doc. 57, 31 de diciembre de 2009, párr. 89.

[421] CIDH, Report on Citizen Security and Human Rights, OEA⁄Ser.L⁄V⁄II. Doc. 57, 31 de diciembre de 2009, para. 92.

[422] CIDH, Violencia Policial contra Afrodescendientes en Estados Unidos, OEA⁄Ser.L⁄V⁄II. Doc. 156 26 noviembre 2018; CIDH, Informe Anual 2015, Capítulo IV Uso de la fuerza, párr. 21 (citando Corte IDH. Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia vs. Venezuela). Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2006. Serie C No. 150, párr. 77

mejora de la seguridad de los ciudadanos. Es necesario que el Estado adopte medidas continuas y estructurales encaminadas a la profesionalización de esos agentes de acuerdo con los parámetros de derechos humanos, así como una política pública que tenga en cuenta la seguridad y los derechos de esos profesionales. Las políticas públicas de seguridad ciudadana deben centrarse en la creación o la consolidación de instituciones y políticas públicas que ofrezcan respuestas eficaces y eficientes a las exigencias de una sociedad democrática en lo que se refiere a la seguridad, con estricta observancia de los parámetros internacionales de derechos humanos.

Situación de derechos humanos en Chile.OEA/Ser.L/V/II. Doc. 1/22. 24 de enero de 2022

182. Asimismo, la CIDH ha reiterado que los Estados deben incorporar protocolos y contenidos de formación específicos para los agentes orientados al uso seguro de cada armamento en particular. Los protocolos deben fortalecer la prevención de usos inadecuados o abusivos que puedan resultar en la lesiones o muerte de personas y deben contemplar supuestos de prohibición de uso de estos armamentos en contextos o frente a personas que puedan implicar riesgos a la integridad física. Asimismo, se debe establecer la obligación de elaborar definiciones explícitas acerca de quién debe autorizar su empleo y se deben construir pautas de atribución de responsabilidad por el incorrecto uso de cada tipo de arma o dispositivo implementado.

Situación de derechos humanos en Cuba. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 2. 3 febrero 2020

302. En este sentido, la Comisión destaca la importancia de recopilar datos desagregados sobre una variedad de situaciones de discriminación racial, incluidas las relacionadas con el uso de perfilamiento racial en las comunidades y las ocurrencias de detenciones arbitrarias. En este sentido, la CIDH destaca el deber del Estado de promover la observancia de códigos de conducta y normas éticas claramente definidos, de conformidad con las normas internacionales, por todos los funcionarios públicos, en particular los

funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y operadores de justicia, incluidos los agentes de seguridad, fiscales y los jueces. Asimismo, el Estado debe garantizar que el perfilamiento racial y otras prácticas discriminatorias explícitas o implícitas por motivos de origen étnico-racial y otros motivos se prohíban y castiguen explícitamente.

Situación de derechos humanos en Brasil. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 9. 12 febrero 2021

274. […] Reitera que la privatización de las funciones de seguridad tiene consecuencias tales como la falta de control de los actos que implican el uso de la fuerza y una des-conexión con el concepto de derechos humanos, cuya defensa, protección y garantía son responsabilidad del Estado. La seguridad se convierte en un mero producto que puede adquirirse en el mercado, reservado por lo general a los sectores de la sociead que cuentan con recursos económicos para hacerlo[423]. La CIDH exhorta al Estado brasileño a reconsiderar ciertas medidas y propuestas en vías de adopción, teniendo en cuenta las normas y los parámetros interamericanos de derechos humanos.

Situación de derechos humanos en Honduras. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 146. 27 agosto 2019

70. […] La Comisión reitera la importancia de una mayor supervisión de las empresas de seguridad privada y recuerda que el Estado tiene la obligación de establecer procesos de selección transparentes y estrictos a efectos de otorgar la concesión de licencias de empresas de seguridad privada, así como la fiscalización de los mismos y de sus integrantes[424].

---

[423] CIDH. Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, 31 de diciembre de 2009.

[424] CIDH, Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, 31 de diciembre de 2009, párr. 73. Ver también: Asamblea General de la ONU, *Primera Consulta Regional para América Latina y el Caribe sobre los efectos de las actividades de las empresas militares y de seguridad privada en el disfrute de los derechos humanos: regulación y supervisión*, A/HRC/7/7/Add.5, 5 de marzo de 2008. CIDH, Informe Anual 2015, Capítulo IV.A, Uso de la Fuerza, Obligaciones del Estado respecto a actores no estatales.

Haití: ¿Justicia Frustrada o Estado de Derecho? Desafíos para Haití y la Comunidad Internacional. OEA/Ser/L/V/II.123. Doc. 6 rev. 1. 26 octubre 2005

118. Dada la posibilidad de abusos contra los derechos humanos y de otro género, tal como arriba se expresa, la comunidad internacional ha reconocido la importancia de que se elaboren y cumplan normas adecuadas de conducta por parte de las autoridades de seguridad pública. A este respecto las Naciones Unidas ha promulgado un Código de conducta para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, que preceptúa las principales obligaciones de los oficiales de policía y otros oficiales de órganos de aplicación de la ley para la ejecución de esos mandatos, así como la necesidad de autoridades u órganos apropiados con la potestad de investigar o corregir violaciones de esas obligaciones.[425]

c. La intervención de las fuerzas armadas en tareas de seguridad ciudadana

96. Se ha observado que en la región es recurrente que se proponga o directamente se establezca, que efectivos militares asuman de seguridad interior a partir del argumento del incremento de los hechos violentos o delictivos. La Comisión ha referido que este tipo de planteos responden a la confusión entre "los conceptos de seguridad pública y seguridad nacional, cuando es indudable que la criminalidad ordinaria —por muy grave que sea— no constituye una amenaza militar a la soberanía del Estado" [426]. Ello en razón de que el rol de la policía es hacer cumplir la ley y trabajar con la ciudadanía en la prevención e investigación de amenazas a la seguridad ciudadana, mientras que el rol del ejército es combatir al enemigo. En este marco, el rol de la policía militar pareciera consolidar un traslape entre funciones no compatibles.[427] Al respecto, la historia hemisférica ha demostrado que la intervención de las fuerzas armadas en cuestiones de seguridad interna en general acarrea el riesgo de violaciones de derechos humanos[428].

---

[425] Código de conducta de las Naciones Unidas para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, G.A. Res. 34/169, anexo, 34 U.N. GAOR Supp. (No. 46), en 186, Documento de las Naciones Unidas A/34/46 (1979).

[426] CIDH. Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57. 31 diciembre 2009, párr. 103.

[427] CIDH. Situación de derechos humanos en Honduras. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 42/15, 31 diciembre 2015, Párr. 242.

[428] CIDH. Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Venezuela. OEA/Ser.L/V/II.118. Doc. 4 rev. 1, 24 octubre 2003, párr. 272. En el mismo sentido: CIDH. Situación de derechos humanos en Chile. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 1/22. 24 de enero de 2022, párr. 228 y CIDH. Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, 31 diciembre 2009, párr. 101.

97. Por lo tanto, la Comisión ha señalado que en un sistema democrático es fundamental la separación clara y precisa entre la seguridad interior como función de la Policía y la defensa nacional como función de las Fuerzas Armadas ya que se trata de dos instituciones substancialmente diferentes en cuanto a los fines para los cuales fueron creadas y en cuanto a su entrenamiento y preparación[429]. En esta sección, se recopilan estándares de la CIDH en torno a dicha obligación.

Informes de país

Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Jamaica. OEA/Ser.L/V/II.144. Doc. 12. 10 agosto 2012

40. […] Una piedra angular de la seguridad ciudadana es que no se usen fuerzas militares para combatir la delincuencia en el ámbito civil. En su informe sobre seguridad ciudadana, la CIDH señaló:

> La Comisión desea insistir en una de sus preocupaciones centrales en relación con las acciones implementadas por los Estados Miembros en el marco de su política sobre seguridad ciudadana: la participación de las fuerzas armadas en tareas profesionales que, por su naturaleza, corresponden exclusivamente a las fuerzas policiales. En reiteradas ocasiones, la Comisión ha señalado que, dado que las fuerzas armadas carecen del entrenamiento adecuado para el control de la seguridad ciudadana, corresponde a una fuerza policial civil, eficiente y respetuosa de los derechos humanos combatir la inseguridad, la delincuencia y la violencia en el ámbito interno. […]

Situación de derechos humanos en Chile.OEA/Ser.L/V/II. Doc. 1/22. 24 de enero de 2022

230. En todo caso, la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad ciudadana, debe de ser extraordinaria de manera que toda intervención se encuentre justificada y resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso; subordinada y complementaria a las fuerzas

[429] CIDH. Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Venezuela. OEA⁄Ser.L⁄V⁄II.118. Doc. 4 rev. 1. 24 octubre 2003, párr. 272 y CIDH. Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Jamaica. OEA⁄Ser.L⁄V⁄II.144. Doc. 12. 10 agosto 2012, párr. 40

policiales civiles, así como regulada mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza[430].

Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Venezuela. OEA/Ser.L/V/II.118. Doc. 4 rev. 1. 24 octubre 2003

287. La CIDH recalca enfáticamente que de conformidad con el artículo 4 de la Carta Democrática Interamericana, es fundamental para la democracia la subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil.

288. Por ello, la Comisión señala que las Fuerzas Armadas no pueden ser deliberantes. La Comisión considera prioritario que el Estado […] implemente con urgencia las medidas necesarias para asegurar que las fuerzas armadas no adopten un rol deliberante evitando la participación de esta institución en la realidad política del país. En tal sentido, resulta necesario sancionar las conductas de deliberación en las que puedan incurrir las Fuerzas Armadas para evitar nuevos actos de insubordinación de sectores de las mismas contra la autoridad civil democráticamente electa. Finalmente, asegurar que las fuerzas armadas y las fuerzas de seguridad no tomen un rol deliberante, que se encuentren subordinadas al poder civil y actúen con imparcialidad, y evitar su utilización para tareas relacionadas con el mantenimiento del orden público, es esencial para restaurar su credibilidad y garantizar los derechos de la ciudadanía.

289. Asimismo es prioritario y esencial un avance decidido en la aplicación de los códigos militares y penales que sancionan tales conductas para evitar actos de insubordinación de sectores de las Fuerzas Armadas contra la autoridad civil democráticamente electa. Como se expresara anteriormente, la realidad en la región demuestra que la deliberación de las Fuerzas Armadas suele ser la antesala para fracturas constitucionales que en todos los casos conducen a graves violaciones a los derechos humanos. Es responsabilidad de todos los sectores, pero prioritariamente del Gobierno, asegurar que las Fuerzas

[430] CIDH, Comunicado de Prensa No. 317/19 - CIDH condena el uso excesivo de la fuerza en el contexto de las 302 protestas sociales en Chile, expresa su grave preocupación por el elevado número de denuncias y rechaza toda forma de violencia, 6 de diciembre de 2019.

Armadas cumplan exclusivamente los roles de defensa de la soberanía nacional para los que han sido creadas y entrenadas.

Situación de derechos humanos en Honduras. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 42/15. 31 diciembre 2015

259. La CIDH considera que es legítimo el interés del Estado en ofrecer espacios seguros de formación a los niños, niñas y adolescentes. Sin embargo, el rol de las Fuerzas Armadas, que es la defensa del país frente a amenazas contra la seguridad provenientes del exterior, es incompatible con la coordinación, supervisión e implementación de programas de formación cívica para niños y niñas. Además, es pertinente observar que la iniciativa se inserta en un contexto de militarización de diversas funciones estatales, que corresponden a otras instancias del Estado. En ese orden de ideas, la asignación de la iniciativa a las Fuerzas Armadas refleja insuficiencias de los mecanismos estatales responsables en materia de formación de niños y niñas, y ejemplifica los grandes desafíos pendientes para construir y consolidar un sistema de protección integral a favor de los niños, niñas y adolescentes.

Situación de derechos humanos en Venezuela - "Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela". OEA/Ser.L/V/II. Doc. 209. 31 diciembre 2017

360. La CIDH reitera enfáticamente que el "despliegue de fuerzas militares y milicias civiles armadas ordenadas por el Poder Ejecutivo representa una grave amenaza a los deberes estatales en materia de protección de la seguridad ciudadana y la protección de los derechos humanos"[431]. En este sentido, la Comisión recuerda que el entrenamiento militar no es adecuado para el control de la seguridad interna, por lo que el combate de la violencia en el ámbito interno debe corresponder únicamente a una fuerza policial civil, debidamente entrenada que actúe en estricto apego a los derechos humanos. Igualmente, la población no debe ser incorporada en ningún tipo de estrategia de defensa interna, así como tampoco debe desvirtuarse el

[431] CIDH, Comunicado de Prensa No. 048/17, CIDH urge a Venezuela a garantizar el derecho a la manifestación y a desmilitarizar las calles, 19 de abril de 2017.

rol de la sociedad en relación con la seguridad de la nación[432]. Asimismo, advierte que no resulta suficiente que las autoridades condenen los hechos violentos que pudieran cometer los colectivos, sino que tienen la obligación de adoptar las medidas necesarias para prevenirlos, además de investigar, juzgar y sancionar a sus responsables, una vez que estos ocurren[433].

Informes temáticos

Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos. Informes temáticos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57. 31 diciembre 2009

102. […] La distinción entre las funciones que le competen a las fuerzas armadas, limitadas a la defensa de la soberanía nacional, y las que le competen a las fuerzas policiales, como responsables exclusivas de la seguridad ciudadana, resulta un punto de partida esencial que no puede obviarse en el diseño e implementación de esa política pública. La Corte ha señalado en relación con este punto que "(...) los Estados deben limitar al máximo el uso de las fuerzas armadas para el control de disturbios internos, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar al enemigo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales"[434].

105. […] En esa dirección, la Comisión comparte que "se requiere estar atentos y dispuestos a superar los conflictos a través de medios pacíficos bajo la perspectiva axiomática de la seguridad ciudadana,

[432] CIDH, Democracia y derechos humanos en Venezuela, OEA⁄SER.L⁄V⁄II, Doc. 54, 30 de diciembre de 2009, párr. 699.

[433] CIDH, Comunicado de Prensa No. 093⁄17, CIDH condena graves hechos de violencia en la Asamblea Nacional de Venezuela, 10 de julio de 2017.

[434] Corte I.D.H., Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela. Sentencia de 5 de julio de 2006, Serie C No. 150, párrafo 78.

según la cual las diferencias se dan entre ciudadanos que hay que proteger y no frente a los enemigos que hay que combatir"[435].

Impacto del Crimen Organizado en las Mujeres, Niñas y Adolescentes en los países del Norte de Centroamérica. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 9/23. 17 de febrero de 2023

177. […] En ese entendido, la Comisión ha llamado a los Estados a retirar progresivamente y de forma definitiva las fuerzas militares de la seguridad ciudadana y, a fortalecer las fuerzas policiales en el ejercicio de sus funciones.

d. Uso de la fuerza en contextos de protesta

98. La Comisión ha abordado la protesta social desde la relación que existe entre la efectiva protección y garantía del derecho de reunión en el hemisferio y la necesidad de compatibilizar su ejercicio con las obligaciones del Estado respecto a la prevención de situaciones de violencia y al mantenimiento de las condiciones que hagan posible la convivencia en una sociedad democrática[436].

99. Al respecto, la CIDH ha reconocido que en algunas ocasiones el ejercicio de este derecho distorsiona la rutina de funcionamiento cotidiano, especialmente en las grandes concentraciones urbanas, y que, inclusive, puede llegar a generar molestias o afectar el ejercicio de otros derechos que merecen de la protección y garantía estatal, como, por ejemplo, el derecho a la libre circulación. Sin embargo, también ha considerado que este tipo de alteraciones son parte de la mecánica de una

---

[435] Ramírez Ocampo, Augusto Seguridad ciudadana y derechos humanos, Comisión Andina de Juristas, Lima, Perú, 1999. En la misma dirección, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Louise Arbour, señaló al finalizar su visita a México el 8 de febrero de 2008: "(...) durante mi visita he visto y escuchado que la situación de los derechos humanos en el ámbito nacional plantea persistentes preocupaciones en varias áreas. Entre los principales temas que me presentaron estuvo el uso de los militares que toman parte en actividades destinadas a hacer cumplir la ley. Quiero enfatizar que la primera obligación del Estado es proteger y defender la vida y la seguridad física. En una situación de serios desafíos a la autoridad del Estado de parte de organizaciones fuertemente armadas y de severas deficiencias en las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley, incluyendo una corrupción extendida, reconozco el dilema al que se enfrentan las autoridades en el cumplimiento de su responsabilidad por proteger. Sin embargo, utilizar a los militares continúa siendo problemático, pues es fundamentalmente inapropiado –en cuanto a la capacitación, la filosofía, el equipamiento y las perspectivas- en el desarrollo de funciones civiles para hacer cumplir la ley. La atención debe centrarse en dedicar urgentemente los recursos necesarios para fortalecer las instituciones civiles para que trabajen con integridad y profesionalismo. Mientras tanto, los tribunales civiles deben tener jurisdicción sobre los actos del personal militar que desarrolla funciones para hacer cumplir la ley, y deben estar disponibles recursos efectivos ante las violaciones de derechos humanos perpetradas por personal militar". Disponible en Http://www.hchr.org.mx/documentos/comunicados/declaracionAltaComisionada8defebrero.pdf .

[436] Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57. 31 diciembre 2009, párr. 197.

sociedad plural, donde conviven intereses diversos, muchas veces contradictorios y que deben encontrar los espacios y canales mediante los cuales expresarse[437].

100. No obstante, considerando que el derecho de reunión tiene como requisito el de ejercerse de manera pacífica y sin armas, y que las autoriades estatales tienen la obligación de prevenir, y en su caso, controlar cualquier forma de conducta violenta que vulnere los derechos humanos de cualquier persona[438]; se compendian a continuación una serie de estándares que regulan el uso de la fuerza por los cuerpos policiales, en contextos de protesta social.

Informes temáticos

Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos. Informes temáticos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57. 31 diciembre 2009

201. La Comisión ha señalado que los Estados deben asegurar medidas administrativas de control que aseguren que el uso de la fuerza en manifestaciones públicas será excepcional y en circunstancias estrictamente necesarias y que deben establecer medidas especiales de planificación, prevención e investigación a fin de determinar el posible uso abusivo de la fuerza en este tipo de situaciones. En este sentido, la Comisión ha recomendado las siguientes medidas: a) la implementación de mecanismos para prohibir de manera efectiva el uso de la fuerza letal como recurso en las manifestaciones públicas; b) la implementación de sistemas de registro y control de municiones; c) la implementación de un sistema de registro de las comunicaciones para verificar las órdenes operativas, sus responsables y ejecutores; d) la promoción de la identificación personal con medios visibles de los agentes policiales que participen de los operativos de control de orden público; e) la promoción de espacios de comunicación y diálogo previo a las manifestaciones, y la actuación de funcionarios de enlace con los manifestantes, para coordinar el desarrollo de las acciones de manifestación y protesta y los operativos de seguridad pública evitando situaciones de conflicto; f) la identificación de responsables políticos a cargo de los operativos de

[437] Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57. 31 diciembre 2009, párr. 198.

[438] Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57. 31 diciembre 2009, párr. 198.

seguridad en las marchas, en especial cuando existan marchas programadas o conflictos sociales prolongados, o circunstancias que hagan prever riesgos potenciales para los derechos de los manifestantes o terceras personas, a fin de que estos funcionarios estén encargados de controlar el operativo en el terreno, y hacer cumplir estrictamente las normas sobre uso de la fuerza y comportamiento policial; g) el establecimiento de un sistema de sanciones administrativas para las fuerzas policiales con instructores independientes y participación de las víctimas de abusos o actos de violencia; h) adoptar medidas para impedir que los mismos funcionarios policiales o judiciales (jueces o fiscales) involucrados directamente en los operativos estén a cargo de investigar irregularidades o abusos cometidos en su desarrollo[439].

Protesta y Derechos Humanos. Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF.22/19. Septiembre 2019

102. En su Informe Anual 2015, esta Comisión recordó, con base en diferentes informes[440] y en la jurisprudencia del Sistema Interamericano[441], lo irreversible de las consecuencias que pueden derivarse del uso de la fuerza. Por ello, ésta se concibe como "un recurso último que, limitado cualitativa y cuantitativamente, pretende impedir un hecho de mayor gravedad que el que provoca la reacción estatal. Dentro de ese marco caracterizado por la excepcionalidad, tanto la Comisión como la Corte IDH, han coincidido en que, para que el uso de la fuerza se encuentre justificado, se deberán satisfacer los principios de legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad"[442].

---

[439] CIDH, Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas, párrafo 68.

[440] CIDH, Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas, OEA⁄Ser.L⁄V⁄II.124. Doc. 5 rev. 1, adoptado el 7 de marzo de 2006, párr. 64; CIDH: Informe N° 90⁄14, Admisibilidad y Fondo, Luis Jorge Valencia Hinojosa, Ecuador, 4 de noviembre de 2014, párr. 181; Informe sobre terrorismo y derechos humanos, 22 de octubre de 2002, párr. 87; Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, 31 de diciembre de 2009, pár. 114.

[441] Corte IDH: Caso Cruz Sánchez y Otros Vs Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de abril de 2015. Series C Nº 292, párr. 265; Caso J. Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de abril de 2015. Series C Nº 275, párr. 330; y Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012 Serie C Nº 251, párr. 85.

[442] CIDH, Informe Anual 2015, capítulo IV A, párr. 7.

103. […] la Corte Interamericana, al referirse al principio de legalidad, ha señalado que al emplearse la fuerza "debe estar dirigido a lograr un objetivo legítimo, debiendo existir un marco regulatorio que contemple la forma de actuación en dicha situación"[443].

104. El principio de absoluta necesidad refiere a la posibilidad de recurrir a "las medidas de seguridad ofensivas y defensivas estrictamente necesarias para el cumplimiento de las órdenes legítimas impartidas por la autoridad competente ante hechos violentos o delictivos que pongan en riesgo el derecho a la vida o la integridad personal de cualquier habitante"[444]. A su vez, de conformidad con las circunstancias del caso, es necesario "verificar si existen otros medios disponibles menos lesivos para tutelar la vida e integridad de la persona o situación que se pretende proteger"[445]. De manera concreta ha establecido también que no se puede acreditar este requisito cuando las personas no representan un peligro directo, "inclusive cuando la falta del uso de la fuerza resultare en la pérdida de la oportunidad de captura"[446].

106. Finalmente, la Comisión ha entendido el principio de proporcionalidad como "la moderación en el actuar de los agentes del orden que procurará minimizar los daños y lesiones que pudieren resultar de su intervención, garantizando la inmediata asistencia a las personas afectadas y procurando informar a los familiares y allegados lo pertinente en el plazo más breve posible"[447]. Los agentes legitimados para hacer uso de la fuerza deben "aplicar un criterio de uso diferenciado y progresivo de la fuerza, determinando el grado de cooperación, resistencia o agresión de parte del sujeto al cual se pretende intervenir y con ello, emplear tácticas de

---

[443] Corte IDH. Caso Cruz Sánchez y Otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de abril de 2015. Series C Nº 292, párr. 265.

[444] CIDH, Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, 31 de diciembre de 2009, párr. 116

[445] Corte IDH: Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia). Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2006. Serie C Nº 150, párrs. 67-68; y Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012 Serie C Nº 251, párr. 85.

[446] Corte IDH: Caso Hermanos Landaeta Mejías y Otros Vs Venezuela. Sentencia de 27 de agosto de 2014. Excepciones Preliminares, Fondos, Reparaciones y Costas. Serie C Nº 281, párr. 134; Caso Nadege Dorzema y otros. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012 Serie C Nº 251, párr. 85; y Corte Europea de Derechos Humanos, Caso Kakoulli v. Turquía, Nº 38595/97. Sentencia de 22 de noviembre de 2005, párr. 108.

[447] CIDH, Informe Anual 2015, capítulo IV A, párr. 12; CIDH, Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, 31 de diciembre de 2009, párr. 119.

negociación, control o uso de la fuerza, según corresponda"[448]. Circunstancias como "la intensidad y peligrosidad de la amenaza; la forma de proceder del individuo; las condiciones del entorno, y los medios de los que disponga el funcionario para abordar una situación específica"[449] son determinantes al momento de evaluar la proporcionalidad de las intervenciones de las autoridades del orden, pues su despliegue de fuerza debe perseguir en todo momento "reducir al mínimo los daños y lesiones que pudieran causarse a cualquier persona"[450].

107. Los principios generales sobre el uso de la fuerza, aplicados al contexto de protestas y manifestaciones, requieren que la gestión de los operativos de seguridad sea planificada de forma cuidadosa y minuciosa por personas con experiencia y capacitación específicas para este tipo de situación y bajo protocolos de actuación claros[451].

109. Es importante destacar que el Estado tiene la obligación de proteger a los participantes de una manifestación contra la violencia física por parte de terceros y actores no estatales, inclusive personas que puedan sostener opiniones opuestas[452]. El uso de la fuerza en manifestaciones puede mostrarse necesario y proporcional en los casos en que existan amenazas que pongan en riesgo cierto la vida o la integridad física de personas presentes que participen o no en la protesta.

110. Los principios de moderación, proporcionalidad y progresividad deben observarse tanto en situaciones que tengan por objeto la reducción y/o detención de una persona que resiste la acción legítima de la autoridad policial, como en aquellos casos de operativos policiales

[448] CIDH, Informe Anual 2015, capítulo IV A, párr. 12; CIDH, Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, 31 de diciembre de 2009, párr. 119.

[449] CIDH, Informe Anual 2015, capítulo IV A, párr. 12; Principios básicos sobre el empleo de la fuerza, Principio Nº 9.

[450] Corte ID. Caso Hermanos Landaeta Mejías y Otros Vs Venezuela. Sentencia de 27 de agosto de 2014. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C Nº 281, párr. 136.

[451] CIDH, Informe Anual 2015, capítulo IV A, párr. 79.

[452] CIDH, Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas, 7 de marzo de 2006, OEA/Ser.L/V/II.124 Doc. 5 rev. 1, párr. 50.

en manifestaciones o concentraciones masivas que generen situaciones de violencia o afecten derechos de terceras personas[453].

111. Al momento de diseñar los planes de intervención, se debe tomar en consideración que muchas veces las instituciones del Estado que deben intervenir han mantenido relaciones conflictivas con los manifestantes. El diseño de estos operativos debe, asimismo, respetar aspectos relacionados con los valores socioculturales de quienes participan en la protesta y/o su pertenencia a grupos que deben ser especialmente protegidos.

113. Es necesario que los Estados avancen en regulaciones sobre su accionar y en especial sobre el uso de la fuerza y de la actuación policial en los contextos específicos de protesta. Los objetivos de estas regulaciones deben incluir tanto la prevención y prohibición de violaciones mediante el abuso de armas de fuego, o armas y elementos menos letales, mediante detenciones ilegales, golpes o cualquier forma de abuso de la fuerza que puede verse comprometida en una manifestación, así como el modo de utilización de la fuerza para proteger derechos comprometidos en una protesta social mediante acciones que faciliten el derecho a manifestarse, prevengan e impidan lesiones a la integridad u otros derechos, de los manifestantes o terceros producidos por actores estatales o no estatales.

114. Tal cómo destacó esta Comisión, el uso de armas de fuego es una medida extrema. No deben utilizarse excepto en aquellas oportunidades en que las instituciones policiales no puedan reducir o detener con medios no letales a quienes amenazan la vida o la integridad de efectivos policiales o de terceras personas[454].Este principio general que rige el uso de la fuerza letal por parte de la policía tiene una aplicación particular al ámbito de las protestas o manifestaciones públicas[455].

---

[453] CIDH, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 57, 31 diciembre 2009, pár. 133.

[454] CIDH, Informe de Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, 2009, párr. 118; ONU, OHCHR, Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, 1 de abril de 2014, A/HRC/26/36, pár. 58.

[455] CIDH, Informe Anual 2015, capítulo IV A, párr.81. UN Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Christof Heyns, "Use of force during demonstrations", A/HRC/17/28, 23 May 2011 párr.75. También Amnistía Internacional ha desarrollado estos principios en Use of Force – Guidelines for Implementation of the UN Basic Principles on the Use of Force and Firearms by law enforcement officials, pp 148 i).

116. Esta Comisión considera, asimismo, que la fuerza potencialmente letal no puede ser utilizada meramente para mantener o restituir el orden público o para proteger bienes jurídicos menos valiosos que la vida como, por ejemplo, la propiedad. Sólo la protección de la vida y la integridad física ante amenazas inminentes puede ser un objetivo legítimo para usar dicha fuerza[456]. Tal cómo ha considerado el Relator Especial de Naciones Unidas para las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias:

"El principio de 'protección de la vida' exige que no se utilice intencionalmente la fuerza letal solo para proteger el orden público u otros intereses similares (por ejemplo, no se podrá usar solo para reprimir protestas, detener a un sospechoso de un delito o salvaguardar otros intereses tales como una propiedad). El objetivo principal debe ser salvar una vida. En la práctica, esto significa que solo la protección de la vida puede cumplir el requisito de la proporcionalidad cuando se utiliza una fuerza letal intencionalmente, y solo la protección de la vida puede ser un objetivo legítimo para usar dicha fuerza. No se podrá matar a un ladrón que está huyendo y no supone un peligro inmediato, aunque ello suponga que se escape"[457].

117. El uso de armas de fuego en contexto de protestas sociales casi nunca se encuentra justificado por este criterio de proporcionalidad. Tal como consideró oportunamente la CIDH, esto implica que los Estados deben implementar mecanismos para prohibir de manera efectiva el uso de la fuerza letal como recurso en las manifestaciones públicas[458]. La prohibición de portar armas de fuego y munición de

---

[456] Consejo de Derechos Humanos, La promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas, A/HRC/25/L.20, de 24 de marzo de 2014, art. 10; Consejo de Derechos Humanos, La promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones públicas, A/HRC/RES/25/38 de 11 de abril de 2014, art. 10.Código de conducta de Naciones Unidas para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y Comentario Interpretativo (art. 3): "El uso de armas defuego se considera una medida extrema. Deberá hacerse todo lo posible por excluir el uso de armas de fuego, especialmente contra niños. En general, no deberán emplearse armas de fuego excepto cuando un presunto delincuente ofrezca resistencia armada o ponga en peligro, de algún otro modo, la vida de otras personas y no pueda reducirse o detenerse al presunto delincuente aplicando medidas menos extremas". Asimismo, los Principios Básicos de Naciones Unidas sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley determinan: "Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no emplearán armas de fuego contra las personas salvo en defensa propia o de otras personas, en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves, o con el propósito de evitar la comisión de un delito particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida, o con el objeto de detener a una persona que represente ese peligro y oponga resistencia a su autoridad, o para impedir su fuga, y sólo en caso de que resulten insuficientes medidas menos extremas para lograr dichos objetivos. En cualquier caso, sólo se podrá hacer uso intencional de armas letales cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida" (Principio 9).

[457] OHCHR, Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, 1 de abril de 2014, A/HRC/26/36, Párr. 72 y 73

[458] CIDH, Informe Anual 2015, capítulo IV A, párr.81, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, 31 diciembre 2009, par 201.

plomo por parte de los funcionarios que pudieran entrar en contacto con los manifestantes se ha probado como la mejor medida de prevención de la violencia letal y la ocurrencia de muertes en contextos de protestas sociales[459]. Es en ese sentido, que las armas de fuego y las respectivas municiones deben estar excluidas en los operativos de control de las protestas sociales.[460]

118. Aunque los operativos puedan contemplar que en algún lugar fuera del radio de acción de la manifestación se disponga de armas de fuego y municiones de plomo para los casos excepcionales en los que se produzca una situación de riesgo real, grave e inminente para la vida o integridad física de las personas que amerite su uso[461], para este supuesto extremo deben existir normativas explícitas acerca de quién tiene la facultad de autorizar su empleo y los modos en que esta autorización quede debidamente documentada[462].

119. En algunos casos, se ha verificado que los agentes policiales portan armas y/o municiones propias, con o sin autorización o registro. La Comisión considera que los Estados deben prohibir de manera enfática que, en ámbitos en los que se desarrollen protestas o manifestaciones, los agentes policiales porten cualquier clase de armas y/o municiones de su propiedad, que no sean las reglamentariamente provistas por la institución de pertenencia, independientemente de que estas armas particulares estén debidamente registradas para su uso general[463].

---

[459] CIDH, Informe Anual 2015, capítulo IV A, párr.82; Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas, 2006, párr. 68 a); UN Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, ssummary or arbitrary executions, Christof Heyns, "Use of force during demonstrations", A/HRC/17/28, 23 May 2011 par.75).Amnistía Internacional también ha señalado que las armas de fuego no deben ser utilizadas como herramientas tácticas en la contención de asambleas públicas (Amnistía Internacional, Use of Force – Guidelines for Implementation of the UN Basic Principles on the Use of Force and Firearms by law enforcement officials, pp 148 i).

[460] CIDH, Informe Anual 2015, capítulo IV A, párr.82

[461] CIDH, Informe Anual 2015, capítulo IV A, párr.82. El Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha exhortado "… a los Estados a que, con carácter prioritario, velen por que sus leyes y procedimientos nacionales se ajusten a sus obligaciones y compromisos internacionales en lo que se refiere al uso de la fuerza y sean aplicados de forma efectiva por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en particular los principios aplicables del cumplimiento de la ley, a saber los principios de necesidad y proporcionalidad, teniendo presente que la fuerza letal solo puede usarse como protección contra amenazas inminentes a la vida y que su uso no es admisible para la mera disolución de una manifestación". Consejo de Derechos Humanos, Resolución A/HRC/25/L.20, 24 marzo de 2014. Párr. 10.

[462] CIDH, Informe Anual 2015, capítulo IV A, párr. 82

[463] CIDH, Informe Anual 2015, capítulo IV A, párr.83

Pandemia y Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 396. 9 de septiembre de 2022

226. Por otra parte, la CIDH ha recibido información sobre el uso excesivo de la fuerza en la detención de personas en la vía pública en zonas aledañas a centros urbanos o barrios marginalizados. En las situaciones reportadas, los agentes de seguridad recurren al uso de las armas de fuego como primer recurso en el cumplimiento de sus funciones de seguridad ciudadana. El uso indiscriminado de la fuerza letal ha producido muertes en contextos no esclarecidos de supuesto fuego cruzado con agentes de seguridad y así como de personas, incluyendo adolescentes, que caminaban pacíficamente por la zona. La Comisión resalta que no se encuentra autorizado el uso de la fuerza letal con el fin de detener a una persona que no representa una amenaza o peligro real o inminente de los agentes o terceros. En el caso del uso de la fuerza, los Estados deben adoptar medidas concomitantes y posteriores al uso de la fuerza que garanticen la revisión del desempeño de sus agentes públicos y la determinación de responsabilidades disciplinarias y penales si las hubiera. Toda actuación policial debe quedar registrada y deben existir inventarios precisos respecto del armamento asignado a cada funcionario. Es necesario que se establezca una clara cadena de mando con atribuciones específicas en materia de autorización del uso de la fuerza y un adecuado sistema de comunicación policial que resguarde la totalidad de las órdenes operativas pronunciadas[464].

Informes País

Situación de Derechos Humanos en Perú en el contexto de las protestas sociales. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57/23. 23 de abril de 2023

235. La CIDH reconoce que podría haber casos muy excepcionales[465] en los que, por la extensión en el tiempo, la intensidad y la escala de las afectaciones, las autoridades tomen, de forma legal y legítima, la

[464] CIDH, La CIDH llama a los Estados de la región a implementar políticas de seguridad ciudadana democráticas y participativas centradas en la protección de la persona, 25 de septiembre de 2020

[465] Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, CCPR/C/GC/37, Observación General n. 37 (2020, relativa al derecho de reunión pacífica (art. 21), 17 de septiembre de 2020, párr. 53.

decisión de dispersar una protesta. Dicha orden deberá considerar que el "grado de tolerancia" adecuado no puede definirse en abstracto y por lo tanto corresponde al Estado examinar las circunstancias particulares de cada caso con respecto al alcance de la perturbación[466]. Al respecto, la Comisión reitera que dicha orden debe estar fundamentada en el riesgo grave para la vida o la integridad física de las personas; y cuando no fueran posibles otras medidas menos lesivas para proteger esos derechos[467].

236. En estos casos excepcionales y delimitables en cuanto a circunstancias de tiempo, modo y lugar, así como frente a otras situaciones donde se evalúa la posibilidad de ordenarse la disolución de la protesta, "las condiciones para ordenar la dispersión de una reunión se deberían establecer en la legislación nacional y solo un funcionario debidamente autorizado puede ordenar la dispersión de una reunión pacífica"[468]. Además, solo "deberían estar facultadas para ordenar una disolución las autoridades gubernamentales o los funcionarios de alto rango que dispongan de información suficiente y exacta sobre la situación que se está desarrollando sobre el terreno"[469]. Por lo tanto, la orden de dispersión no debe basarse en un criterio exclusivamente político o de conveniencia[470].

237. Finalmente, cuando las autoridades tomen, de forma legal y legítima, la decisión de dispersar manifestantes, ésta les debe ser comunicada, en su idioma y de manera clara. Lo anterior a fin de permitir la cabal comprensión y el cumplimiento de la decisión por parte de las personas manifestantes, ofreciéndoles tiempo suficiente para dispersarse sin necesidad de recurrir al uso de la fuerza[471].

---

[466] TTEDH, Caso Primov y otros, 2014, párr. 145

[467] CIDH. Protesta y derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 22/19. Septiembre de 2019, párr. 153.

[468] Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, CCPR/C/GC/37, Observación General n. 37 (2020, relativa al derecho de reunión pacífica (art. 21), 17 de septiembre de 2020, párr. 53.

[469] Consejo de Derechos Humanos, Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones, A/HRC/31/66, 4 de febrero de 2016, párr. 63.

[470] CIDH. Protesta y derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 22/19. Septiembre de 2019, párr. 314-315.

[471] CIDH. Protesta y derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 22/19. Septiembre de 2019, párr. 155.

244. Al momento de planificarse operativos y planes de intervención, el Estado debe tomar en consideración que en muchas ocasiones los agentes de seguridad a cargo pueden haber mantenido relaciones conflictivas con las personas manifestantes[472]. Por ende, la decisión de usar, o no, todo tipo de fuerza exige considerar los riesgos que se incorporan y que pueden contribuir a un escalamiento de los niveles de tensión[473]. La atención a estas especificidades es importante para proteger el derecho a la vida y a la integridad física de todos los involucrados[474], lo que incluye los integrantes de fuerzas de seguridad.

245. En situación de protestas prolongadas o circunstancias donde se pueden prever riesgos potenciales para los derechos de manifestantes o terceras personas, se refuerza la necesidad de identificar la cadena de mando, incluyendo a las autoridades civiles políticas, a cargo de los operativos de seguridad y sus respectivas indicaciones. Dichas personas son responsables de controlar el operativo, conforme a los estándares interamericanos de derechos humanos. Adicionalmente, los protocolos de trazabilidad de las personas involucradas son esenciales para el eventual establecimiento de una adecuada línea de responsabilidades de la actuación estatal[475].

246. A la vez, considerando la necesidad de individualización de los actores de hechos de violencia, solo se puede recurrir a la dispersión en casos muy excepcionales. Ello exige una orden expresa y fundamentada en un riesgo grave para la vida o la integridad física de las personas[476]. Asimismo, exige que haya elementos que permitan fundamentar que la protesta como un todo ya "no es pacífica o si hay indicios claros de una amenaza inminente de violencia grave que no se pueda abordar razonablemente con medidas más proporcionadas, como las detenciones

[472] CIDH. Protesta y derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 22/19. Septiembre de 2019, párr. 115. Párr. 111

[473] CIDH. Protesta y derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 22/19. Septiembre de 2019, párr. 115. Párr. 108.

[474] CIDH. Protesta y derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 22/19. Septiembre de 2019, párr. 115. Párr. 108.

[475] CIDH. Protesta y derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 22/19. Septiembre de 2019, párr. 314.

[476] CIDH. Protesta y derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 22/19. Septiembre de 2019, párr. 314. párr. 153

selectivas"[477]. El simple riesgo de incidentes violentos no es una excusa para disolver reuniones que en principio son pacificas[478].

248. Por lo tanto, se debe hacer un esfuerzo para identificar e individualizar si existen grupos violentos que, apartados del derecho de protesta, puedan desnaturalizarlo o bien utilicen dicho contexto para otros fines alejados de la misma, y con ello evitar escenarios de enfrentamiento y violencia extrema. El despliegue estatal deberá centrarse en la protección de la vida y la integridad física de todas las personas, que participen o no, en el contexto de protestas.

Situación de Derechos Humanos en Chile. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 1/22. 24 de enero de 2022

169. Con respecto al uso indiscriminado de armas menos letales en contextos de protestas sociales, como gases lacrimógenos o dispositivos de disparos a repetición, que en ocasiones son utilizados para disparar proyectiles de goma, recubiertos de goma, o de plástico o caucho. La CIDH ha señalado particularmente que los gases lacrimógenos no deben ser utilizados en espacios cerrados o frente a personas que no tienen una vía de desconcentración o evacuación. Al Respecto, la CIDH ha afirmado que el uso de este tipo de armas debe ser desaconsejado debido a la imposibilidad de controlar la dirección de su impacto, lo cual aumenta la posibilidad de ocasionar lesiones graves que, incluso, pueden comprometer un sentido o un órgano[479].

Informes Anuales

Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2016, Capítulo IV. Venezuela

164. La protección del ejercicio de los derechos de reunión y libertad de expresión comporta no sólo la obligación del Estado de no interferir con

[477] Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, CCPR/C/GC/37, Observación General n. 37 (2020, relativa al derecho de reunión pacífica (art. 21), 17 de septiembre de 2020, párr. 85.

[478] Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, A/HRC/29/25, párr. 41.

[479] RELE-CIDH, Protesta y Derechos Humanos. Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social 199 y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal, OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF.22/19. septiembre de 2019, Párs.122 y 125

su ejercicio, sino también el deber de adoptar, en y ante ciertas circunstancias, medidas positivas para asegurarlo.[480] Estas medidas incluyen el deber de proteger, durante una protesta, los derechos de los manifestantes en relación con actos cometidos por actores privados o no estatales[481]. Abarcan, asimismo, la obligación de investigar y sancionar a quienes cometan actos de violencia en contra de la vida o integridad personal de los manifestantes.

Informes de fondo

Informe No. 458/21. Caso 12.880. Fondo. Edmundo Alex Lemun Saavedra y otros. Chile. 31 de deciembre de 2021

87. Cuando se alega que se ha producido una muerte como consecuencia del uso de la fuerza, la Corte Interamericana ha establecido reglas claras sobre la carga de la prueba. En palabras del Tribunal:

> (...) en todo caso de uso de fuerza [por parte de agentes estatales] que haya producido la muerte o lesiones a una o más personas corresponde al Estado la obligación de proveer una explicación satisfactoria y convincente de lo sucedido y desvirtuar las alegaciones sobre su responsabilidad, mediante elementos probatorios adecuados[482].

89. En ese sentido, para que una explicación sobre el uso letal de la fuerza pueda ser considerada satisfactoria, es necesario que la misma sea el resultado de una investigación compatible con las garantías de independencia, imparcialidad y debida diligencia y, además, se refiera a los elementos que conforme a la jurisprudencia interamericana deben concurrir para justificar dicho uso de la fuerza, a saber:

---

[480] CIDH, Informe de Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, 2009, pár.192; CIDH, Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas, 2011, párr. 133.

[481] CIDH, Acceso a la justicia e inclusión social: el camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 34, 28 de junio de 2007, párr. 43. CIDH, Informe sobre la situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas, 2006, párr. 63.

[482] Corte IDH. Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C No. 166. Párr. 108; Caso Cruz Sánchez y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de abril de 2015. Serie C No. 292, párr. 291; y Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de agosto de 2014. Serie C No. 281. Párr. 132.

i. Finalidad legítima: el uso de la fuerza debe estar dirigido a lograr un objetivo legítimo. (...)

ii. Absoluta necesidad: es preciso verificar si existen otros medios disponibles menos lesivos para tutelar la vida e integridad de la persona o situación que se pretende proteger, de conformidad con las circunstancias del caso. (...)

iii. Proporcionalidad: el nivel de fuerza utilizado debe ser acorde con el nivel de resistencia ofrecido, lo cual implica un equilibrio entre la situación a la que se enfrenta el funcionario y su respuesta, considerando el daño potencial que podría ser ocasionado[483].

Resoluciones

Resolución 2/2021. Protección de las personas haitianas en movilidad humana: Solidaridad Interamericana. Adoptado por la CIDH el 24 de octubre de 2021

36. En caso de verificarse situaciones de uso abusivo de la fuerza, los Estados deben investigar con la debida diligencia, sancionar a las personas responsables, y reparar a las víctimas, bajo enfoques diferenciados e interseccionales, de conformidad con los estándares interamericanos en la materia.

C. DERECHO A LA PARTICIPACIÓN

101. La participación es un derecho político reconocido en el artículo XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Al respecto, la CIDH ha señalado que existen diversos modelos y esquemas de participación que asumen distintos niveles de formalización e institucionalización[484]. Es decir, que más allá del ámbito electoral, la participación activa de las personas en la toma de decisiones públicas – incluyendo las políticas públicas– es un derecho exigible y una obligación

[483] Corte IDH. Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de agosto de 2014. Serie C No. 281, párr. 134.

[484] CIDH. Políticas Públicas con enfoque de derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II.Doc. 191. 15 septiembre 2018, párr. 61.

estatal[485]. Asimismo, la Corte IDH también ha interpretado la participación en sentido amplio, considerando que ésta puede incluir diversas actividades que las personas realizan de manera individual u organizada, 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 para influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa[486].

102. En particular, la Convención Americana establece en su artículo 23 que la ciudadanía tiene el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; así como el derecho a 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 de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.[487] Al respecto, la Comisión ha señalado que los derechos políticos propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político. Además, suponen la vigencia de otros derechos humanos fundamentales que, en conjunto, hacen posible el juego democrático.[488] Es decir, el ejercicio de los derechos políticos implica, a su vez, la capacidad de la ciudadanía para ejercer otros derechos fundamentales como la libertad de expresión, asociación y reunión[489]. Por ejemplo, la elección de representantes por parte de la ciudadanía requiere que haya existido un amplio debate sobre la naturaleza de las políticas a aplicar -libertad de expresión- entre grupos políticos organizados -libertad de asociación- que han tenido la oportunidad de expresarse y reunirse públicamente -derecho de reunión-[490].

103. Por otra parte, la Comisión incluso ha considerado que la participación de poblaciones o grupos en situación de discriminación histórica es particularmente importante, y no debe ser confundida con la voluntad de las mayorías. Por el contrario, bajo una perspectiva de derechos humanos, requiere que se enfatice la

---

[485] CIDH. Políticas Públicas con enfoque de derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II.Doc. 191. 15 septiembre 2018, párr. 56.

[486] CIDH. Políticas Públicas con enfoque de derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II.Doc. 191. 15 septiembre 2018, párr. 55.

[487] CIDH. Segundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Perú. OEA/Ser.L/V/II.106. Doc. 59 rev, 2 junio 2000, párr. 9.

[488] Informe Anual 2008, Capítulo IV. Sección B:Venezuela, 25 febrero 2009, párr. 336.

[489] CIDH. Quinto Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Guatemala. OEA/Ser.L/V/II.111. Doc. 21 rev, 6 abril 2001. Capítulo X, párr. 4.

[490] Informe Anual 2008, Capítulo IV. Sección B:Venezuela, 25 febrero 2009, párr. 336.

atención de sus necesidades y la adecuación de las mismas a las obligaciones internacionales adquiridas por el Estado concernido[491]. Por lo tanto, en este apartado no solo se incluyen pronunciamientos de la CIDH relacionados con el derecho a la participación política en los términos que establece el artículo 23 de la Convención Americana (participación en asuntos públicos, derecho a votar y ser elegido, y derecho al acceso a funciones públicas), sino también una selección ilustrativa en torno al derecho a la consulta previa y el consentimiento libre e informado, como ejercicio de los derechos políticos de los pueblos indígenas.

1. Los derechos políticos y la participación en la vida y función pública, en condiciones de igualdad

104. 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, implementación, desarrollo y ejecución de las directrices políticas estatales a través de funciones públicas. Al respecto, 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[492].

105. En ese sentido, la Comisión ya ha señalado que lograr la representación y participación plena de todos los sectores sociales en la vida pública es uno de los objetivos fundamentales de cualquier sistema democrático[493]. Asimismo, la CIDH ha llamado a los Estados a disponer medidas para prevenir y combatir la violencia política por razón de género[494]. No obstante, pese a los avances, la representación minoritaria de las mujeres en los gobiernos de todos los países de las Américas demuestra la necesidad de acciones adicionales por parte de los Estados[495]. En el mismo sentido, el patrón de exclusión al que han estado sometidos los pueblos indígenas se ve reflejado tanto en la mínima participación que ejercen dentro de los

---

[491] CIDH. Corrupción y derechos humanos: Estándares interamericanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 236, 6 diciembre 2019, pág. 191.

[492] CIDH. El camino hacia una democracia sustantiva: La participación política de las mujeres en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 79, 18 abril 2011, párr. 25

[493] CIDH. Informe Anual 1999. Capítulo VI. Sección A: Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación, 13 abril 2000.

[494] CIDH. Comunicado de prensa No. 191/21. Día internacional de la mujer afro-latinoamericana, afrocaribeña y de la diáspora: CIDH llama a los Estados a combatir la violencia política contra mujeres afrodescendientes. 25 de julio de 2021

[495] CIDH. Justicia e Inclusión Social: Los Desafíos de la Democracia en Guatemala. OEA/Ser.L/V/II.118. Doc. 5 rev.2, 29 diciembre 2003, párr. 284.

cargos de poder en el Estado, así como en el poco respeto a las formas tradicionales de participación de estos pueblos[496].

106. Atendiendo a dicha realidad, a continuación se destacan pronunciamientos de la Comisión que ilustran la necesidad de implementar medidas de acción afirmativa para fortalecer y alcanzar la participación en la vida y función pública, en condiciones de igualdad, de los grupos que aún se encuentran en situación de vulnerabilidad, exclusión y sub representación.

Informes temáticos

Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes: Buenas prácticas y desafíos en América Latina y en el Caribe. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 233. 14 noviembre 2019

118. Cada vez son más las mujeres que participan en la construcción y fortalecimiento de gobiernos representativos, transparentes y responsables en la región […] uno de los desafíos pendientes para los Estados es el abordaje del impacto que tienen los estereotipos de género discriminatorios en su labor, así como en la protección de sus derechos. Al desafiar estereotipos machistas que reprueban su participación en la vida pública, son víctimas de violencia y discriminación basada en género y de formas diferenciadas de violencia[497], a la vez que enfrentan desprotección y obstáculos en el acceso a la justicia de forma diferenciada que sus compañeros varones[498].

120. […] aún existe una brecha considerable entre el reconocimiento formal de los derechos políticos de las mujeres y el grado de participación política[499]. En particular, la CIDH ha advertido que el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres se ve notoriamente

---

[496] CIDH. Justicia e Inclusión Social: Los Desafíos de la Democracia en Guatemala. OEA/Ser.L/V/II.118. Doc. 5 rev.2. 29 diciembre 2003, párr. 254.

[497] CIDH. Comunicado de Prensa No. 192/17. CIDH llama a los Estados a reconocer y proteger la labor de mujeres defensoras de derechos humanos. 29 de noviembre de 2017. CIDH. Segundo informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas. OEA/Ser.L/V/II., Doc. 66, 2011, párr. 283; CIDH. Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 207/17, 2017, párr. 43; CIDH. Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15. 2015, pág. 37.

[498] RELE. Informe sobre mujeres periodistas y libertad de expresión. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF.20/18. 2018, párr. 3.

[499] CIDH. El camino hacia una democracia sustantiva: la participación política de las mujeres en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 79. 18 de abril de 2019.

afectados por la prevalencia de estereotipos de género discriminatorios que las encasillan en el ámbito doméstico, desconocen su rol fundamental en el espacio público[500] y resultan en actos de violencia contra ellas. Según las informaciones obtenidas por la Comisión, las mujeres con compromisos políticos enfrentan numerosas formas de violencia que restringen e inhiben su participación efectiva en espacios de poder, incluyendo actos como la quema de materiales de campaña electoral de las mujeres; acoso y presiones para que ellas renuncien a los cargos; juicios estereotipados y discriminatorios contra las mujeres en medios de comunicación y en redes sociales; mensajes violentos y amenazas contra ellas y sus familiares; amenazas de violencia sexual y de muerte e incluso, asesinatos[501].

122. […] la Comisión advierte que la creación y el uso de estereotipos discriminatorios de género, en base a la premisa de la inferioridad de las mujeres, es una de las causas y consecuencias de la violencia contra las mujeres en la vida política. Así, "todavía una minoría considerable de la población en las Américas continúa pensando que las mujeres no tienen la misma capacidad que los hombres para dirigir los asuntos públicos[502]". Asimismo, al analizar las diferencias entre la violencia contra hombres y la ejercida contra las mujeres en el ámbito político, organizaciones de sociedad civil han identificado que "la segunda tiene una doble finalidad: castigar a la mujer por intentar ocupar un espacio de hombres y restringir su participación y, por ende, su posibilidad de tomar decisiones que afecten a la sociedad en general[503]".

---

[500] Entendiendo como "espacio o vida pública y política" el concepto desarrollado por la Recomendación número 23 del Comité CEDAW, según la cual, la vida política y pública es un concepto amplio que se refiere al ejercicio del poder político, en particular, al ejercicio de los poderes legislativo, judicial, ejecutivo y administrativo. El término abarca todos los aspectos de la administración pública y la formulación y ejecución de la política en los niveles internacional, nacional, regional y local; y abarca también muchos aspectos de la sociedad civil y de las actividades de organizaciones, como son los partidos políticos, los sindicatos, las asociaciones profesionales o industriales, las organizaciones femeninas, las organizaciones comunitarias y otras organizaciones que se ocupan de la vida pública y política. Ver: MESECVI. Ley Modelo Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las Mujeres en la vida política. OEA⁄Ser.L⁄II.6.17. 2017, pág. 11; CIDH. Comunicado de Prensa No. 061⁄19. En el Día Internacional de la Mujer, la CIDH llama a los Estados a fomentar y fortalecer la participación y representación política de las mujeres en las Américas. 8 de marzo de 2019.

[501] MESECVI. Ley Modelo Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las Mujeres en la vida política. OEA⁄Ser.L⁄II.6.17. 2017, pág. 13; ONU Mujeres. Violencia Política por razón de género. 2010.

[502] MESECVI. Ley Modelo Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las Mujeres en la vida política. OEA⁄Ser.L⁄II.6.17. 2017, pág. 15.

[503] Amnistía Internacional. Latinoamérica: leyes contra la violencia política hacia la mujer, el próximo paso a la paridad. 2018.

114. […] Dado que la perspectiva de género es un abordaje que visibiliza la posición de desigualdad y subordinación estructural de las mujeres y niñas a los hombres en razón de su género, y que es una herramienta clave para combatir la discriminación y la violencia contra ellas[504], impedir su integración en los marcos normativos y en programas operacionales significa un obstáculo para acabar con los estereotipos de género discriminatorios que contribuyen a perpetuar la violencia contra las mujeres.

El camino hacia una democracia sustantiva: la participación política de las mujeres en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 79. 18 abril 2011

108. El conjunto de desventajas económicas de las mujeres, desde el trabajo doméstico no remunerado, el desempleo y la discriminación salarial así como la desigualdad en el acceso, uso, control y recursos contribuyen a la lentitud en el progreso de las mujeres a la participación política plena[505]. En este sentido, "hay un vínculo directo entre el trabajo de las mujeres en la esfera privada y su participación en la política ya que encaran la dificultad de cubrir costos indirectos como las obligaciones familiares que son inherentes al conducir una larga campaña y mantener el apoyo político"[506]. Asimismo, los Estados han señalado que la situación de pobreza de las mujeres es uno de los principales obstáculos en el ejercicio de sus derechos políticos[507]. Por lo tanto, uno de los retos en los países americanos es asegurar que las mujeres tengan una igualdad de oportunidades en el acceso y manejo de recursos económicos y en el financiamiento –tanto público como privado– para las campañas electorales.

110. Por otra parte, el acoso y la violencia han sido denunciados entre otros factores que restringen la participación y representación política

[504] CIDH. Comunicado de Prensa No. 208/17. CIDH lamenta la prohibición de la enseñanza de género en Paraguay. 15 de diciembre de 2017; CIDH. Comunicado de Prensa No.243/1.: CIDH finaliza visita de trabajo a Perú. 16 de noviembre de 2018.

[505] Claudia Ranaboldo, Yolanda Solana (coord.), Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP), Desigualdad de Género en la participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe, UN- INSTRAW/AECID, 2008, pág. 12.

[506] CEPAL, La participación política de las mujeres y la paridad de género en la toma de decisiones a todos los niveles en el Caribe, Diálogo de género, Diciembre de 2007, pág. 3 (disponible sólo en inglés).

[507] Véase Respuesta del Estado de Honduras al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, 27 de mayo de 2009; Respuesta del Estado de Ecuador al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, 28 de mayo de 2009.

de las mujeres[508]. La Comisión ha tomado conocimiento de que en varios países hay presiones y hostigamientos por parte de los hombres que aspiran a los cargos obtenidos por las mujeres en los cuerpos colegiados de elección popular, con el claro objetivo de que renuncien a su cargo. No obstante que estos eventos han sido denunciados públicamente, las afectadas no han tenido respuesta por parte de las autoridades electorales[509]. La Comisión condena este tipo de prácticas que menoscaban el ejercicio de los derechos políticos, ya que constituyen una forma de discriminación contra las mujeres.

111. La CIDH asimismo ha reconocido el vínculo entre la discriminación y la violencia contra las mujeres, considerando que la obligación de los Estados de actuar con la debida diligencia va más allá que la de juzgar y condenar; e incluye la obligación de "prevenir estas prácticas degradantes"[510]. También ha establecido de forma reiterada que diversas formas de violencia contra las mujeres anulan e impiden el ejercicio de todos los derechos humanos de las mujeres. Por lo tanto, reitera en este informe la obligación de los Estados de actuar con la debida diligencia para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres que menoscaba sus derechos a la participación y representación política. También exhorta a los Estados a recopilar estadísticas e información sobre cómo distintas formas de violencia afectan la participación política de las mujeres como una estrategia de diagnóstico, prevención y no repetición.

23. La Comisión ha determinado que las disposiciones de los instrumentos de derechos humanos que garantizan los derechos políticos deben ser interpretadas y aplicadas de manera que se dé efecto significativo al ejercicio de la democracia representativa en el hemisferio[511]. Asimismo, la Comisión ha sostenido que su función en la

---

[508] Claudia Ranaboldo, Yolanda Solana (coord.), Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP), Desigualdad de Género en la participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe, UN- INSTRAW/AECID, 2008, pág. 12.

[509] CIDH, Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El Camino Hacia el Fortalecimiento de la Democracia en Bolivia; OEA/Ser.L/V/II.Doc. 34, 28 de junio 2007, párr. 315; Respuesta del Estado de México al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, 20 de mayo de 2009.

[510] CIDH, Informe de Fondo, N° 54/01, Maria Da Penha Fernandes (Brasil), 16 de abril de 2001, párr. 56.

[511] CIDH, Informe de Fondo, N° 98/03, Caso 11.204, Statehood Solidarity Committee (Estados Unidos), 29 de diciembre de 2003, párr. 87.

evaluación del derecho a participar en el gobierno es garantizar que todo tratamiento diferencial en el otorgamiento de este derecho no carezca de una justificación objetiva y razonable[512]. En este sentido, al igual que con otros derechos fundamentales, las restricciones o limitaciones al derecho a la participación en el gobierno deben estar justificadas por su necesidad en el contexto de una sociedad democrática, delimitadas por los medios, motivos, razonabilidad y proporcionalidad[513]. La Corte también ha considerado que la reglamentación de los derechos políticos por parte de los Estados debe cumplir con los requisitos de legalidad, tener una finalidad legítima, y ser necesaria y proporcional, es decir, ser razonable de acuerdo a los principios de la democracia representativa[514].

43. De igual forma, la CIDH ha establecido que las medidas de acción afirmativa se encuentran en pleno cumplimiento con el principio de no discriminación y con los estándares de derechos humanos, y pueden ser requeridas para lograr la igualdad sustantiva de las mujeres con los hombres en esta esfera[515]. Asimismo, la CIDH ha considerado que una distinción basada en criterios razonables y objetivos está en conformidad con los instrumentos de derechos humanos del sistema interamericano si: (1) tiene un objetivo legítimo y (2) emplea medios que son proporcionales al fin que se persigue[516]. Por lo tanto, la adopción de medidas especiales de acción afirmativa para promover la igualdad real de la mujer en la participación política, tienen que realizarse a la luz de estos estándares[517].

---

[512] CIDH, Informe de Fondo, N° 98/03, Caso 11.204, Statehood Solidarity Committee (Estados Unidos), 29 de diciembre de 2003, párr. 90.

[513] CIDH, Informe de Fondo N° 137/99, Caso 11.863, Andrés Aylwin Azocar y otros (Chile), 27 de diciembre de 1999, párr. 102.

[514] Corte I.D.H., Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 207; Caso Castañeda Guzmán Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008, párr. 145.

[515] CIDH, Informe Anual del año 1999, Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación, capítulo V.

[516] CIDH, Informe Anual del año 1999, Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación, capítulo V.

[517] CIDH, Informe Anual del año 1999, Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación, capítulo V.

47. Tomando en cuenta los principios de igualdad y no discriminación que imperan en el sistema interamericano, la Comisión observa que el involucramiento de las mujeres en todos los ámbitos de la vida política es una condición necesaria para garantizar una sociedad verdaderamente igualitaria y consolidar la democracia participativa y representativa en las Américas. La inclusión de las mujeres en la política fomenta sociedades más democráticas y la rendición de cuentas, puesto que se escuchan las voces y demandas de las mujeres, que constituyen aproximadamente la mitad de la población en las Américas y del padrón electoral[518].

6. […] La CIDH observa además que la participación de las mujeres en puestos de poder y de decisión política puede tener un efecto multiplicador para lograr la igualdad de derechos en todos los ámbitos relevantes a la igualdad de género, no sólo en el de la política.

48. En este sentido, los derechos políticos de las mujeres en una democracia participativa y representativa tienen dos aristas: la incursión de las mujeres en los cargos públicos y la necesidad de que las prioridades de las mujeres se vean representadas en la agenda pública; siendo el involucramiento, tanto de hombres y mujeres, indispensable para alcanzar estos fines.

82. Tomando en cuenta los deberes de los Estados establecidos en el sistema interamericano para garantizar el derecho de las mujeres a participar en todas las esferas de la vida pública, entre los mecanismos y medidas que la Comisión considera necesarias para promover la inclusión de las mujeres en el sistema judicial se encuentran: la adopción e implementación efectiva de medidas especiales de carácter temporal, como cuotas de género en los cargos de designación con las debidas sanciones en caso de incumplimiento y sistemas de preferencia para mujeres en el nombramiento y designación de cargos judiciales; medidas especiales de promoción y difusión de las convocatorias de plazas y concursos del poder judicial; y promover el acceso de las

[518] Line Bareiro e Isabel Torres, "Participación política igualitaria de las mujeres: deber ser de la democracia", en Igualdad para una democracia incluyente, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica, 2009 y Jacqueline Peschard, Estudio de Caso, el Sistema de Cuotas en América Latina.

mujeres a los programas de capacitación y formación judicial impartidos por las instancias de justicia e instituciones académicas.

128. De igual forma, los Estados deben adoptar las medidas necesarias para eliminar los obstáculos formales y estructurales que se anteponen a la igualdad en el ejercicio del derecho de las mujeres de elegir y ser elegidas. Con base en el derecho de las mujeres a votar y ser elegidas en elecciones públicas auténticas establecido en el artículo 23(1)(b) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la CIDH insta a los Estados a implementar medidas positivas para asegurar el derecho de las mujeres a participar en elecciones, votar y presentarse a elecciones. Entre este tipo de medidas se encuentran: mejorar el acceso de las mujeres a los lugares de votación; agilizar los trámites para proveer documentos de identidad, realizar campañas cívicas que promuevan el voto femenino; mejorar los registros de información estadística electoral, desagregada por sexo, etnia y raza; y promover los derechos civiles y políticos de las mujeres en las zonas de mayor marginación y pobreza.

109. Por ende, la CIDH insta a los Estados a adoptar medidas legislativas y de política pública para promover la participación política de las mujeres y superar las barreras anteriormente descritas tales como: fomentar el otorgamiento de fondos a las candidaturas de mujeres por los partidos políticos y otras fuentes de financiamiento externo en igualdad de condiciones; mejorar las oportunidades de acceso de las mujeres a los recursos económicos, por ejemplo, a través de la prestación de asistencia financiera a las mujeres candidatas, e implementar programas para la formación y capacitación política de las mujeres[519]. De acuerdo con UNIFEM, los códigos de conducta de partidos políticos y medios de comunicación, y los controles en la financiación de campañas también han sido medidas eficaces para dar

[519] CEPAL, La participación política de las mujeres y la paridad de género en la toma de decisiones a todos los niveles en el Caribe, Diálogo de género, Diciembre de 2007, pág. 3 (disponible sólo en inglés); Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), Recomendación General 23, Vida política y pública, (1997), párr. 15.

mayor claridad a las reglas del juego político en lo que concierne a las mujeres candidatas[520].

98. De igual forma, la Comisión insta a los Estados a difundir los derechos humanos de las mujeres indígenas y afrodescendientes, especialmente sus derechos políticos, mediante programas de capacitación y formación política. Como lo señalan los estudios en la materia, "Las mujeres afrodescendientes, quizá las más subrepresentadas en las democracias de la región, a través de sus organizaciones han planteado la necesidad de contar con mayor capacitación y formación política para identificar más y mejores soluciones al sinnúmero de desafíos que enfrentan"[521]. Asimismo, las mujeres indígenas han planteado la necesidad de obtener capacitación en diversas áreas, "como el funcionamiento de los organismos en los que aspiran participar, la gestión de los proyectos administrativos y el conocimiento de las leyes municipales"[522].

Las mujeres indígenas y sus derechos humanos en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/17. 17 abril 2017

44. Las mujeres indígenas deben tener la oportunidad de participar en todos los procesos que influyen en sus derechos. La CIDH considera prioritario que las mujeres que se definen como integrantes de pueblos indígenas participen y expresen sus puntos de vista en los procesos pertinentes que tengan repercusiones en sus derechos, incluida la elaboración del presente informe. Igual que los pueblos de los que forman parte, las mujeres indígenas tienen derecho a participar en la formulación, ejecución y evaluación de toda política y programa que las afecte. Ese principio se reconoce en los artículos XXIII (apartados 1 y 2) y XXXII de la Declaración Americana sobre los Derechos de los

---

[520] UNIFEM, ¿Quién responde a las Mujeres? Género y rendición de cuentas, El Progreso de las Mujeres en el Mundo 2008/2009, disponible en http://www.unifem.org/progress/2008/media/POWW08_Report_Full_Text_es.pdf, pág. 21.

[521] Epsy Campbell Barr, "Liderazgo y Participación política para las mujeres afrodescendientes", ensayo preparado para la conferencia Las Mujeres en las Américas: Caminos al poder político, Banco Interamericano de Desarrollo, Diálogo Interamericano, Liga de Mujeres Votantes de Estados Unidos y Organización de los Estados Americanos, marzo de 2007, pág. 3.

[522] Claudia Ranaboldo, Gilles Chiche y Antonieta Castro, Participación de las mujeres indígenas en los proceso de gobernabilidad y en los gobiernos locales, UN- INSTRAW, Agencia Española de Cooperación Internacional, 2006, pág. 52, disponible en http://www.un-instraw.org/es/biblioteca/gender-governance-and- political-participation/indigenous-womens-participation-in-governance-processes-and-local-governments-bolivia- colombia-e/view.html, consultada el 4 de agosto de 2009.

Pueblos Indígenas, los artículos 5 y 23 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el artículo 7 del Convenio 169 de la OIT, entre otros instrumentos. La CIDH considera que el derecho a la participación es esencial y decisivo para el ejercicio de todos los derechos de las mujeres, incluidas las mujeres indígenas[523]. En efecto, el reconocimiento del empoderamiento de las mujeres indígenas para abogar por sus derechos, que fue destacado […] como un principio orientador para la acción del Estado, se expresa por medio de su integración y participación activa en los procesos que afectan sus derechos.

Derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 413. 28 diciembre 2021

79. […] La CIDH observa la necesidad de que el derecho de la libre determinación sea visto como la "base del diálogo, catalizador de la participación efectiva en el proceso de construcción estatal y como base para la construcción de una nueva relación entre los pueblos indígenas y el Estado en términos de respeto mutuo, lo cual fomenta la paz, el desarrollo, la coexistencia y los valores comunes"[524]. […]

35. […] En ese sentido, la CIDH considera que la capacidad de los pueblos indígenas y tribales de poder mantener sus culturas, conocimientos tradicionales, tierras y territorios ancestrales, sistemas propios de gobierno y gobernanza territorial y otros elementos esenciales para su libre determinación reviste particular importancia en brindar respuestas a diversos problemas mundiales.

158. La falta de legislación constitucional o legal que no aborda directamente el derecho a la autonomía y al autogobierno de los pueblos indígenas y tribales no puede ser usada como un impedimento para el ejercicio de este derecho. Es consustancial a su existencia misma como pueblo, a su derecho a vivir de acuerdo con su sistema cultural, sus

[523] CIDH, El camino hacia una democracia sustantiva: La participación política de las mujeres en las Américas, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 79, 18 de abril de 2011, párrs. 92, 97-98.

[524] Adelfo Regino Montes y Gustavo Torres Cisneros, "La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas: base de la nueva relación entre los pueblos indígenas, los Estados y las sociedades", en Claire Charters y Rodolfo Stavenhagen (ed.), El Desafío de la Declaración: Historia y futuro de la Declaración de la ONU sobre pueblos indígenas, Copenhague: IWGIA (2009), pág. 165.

sistemas sociales, sus sistemas de creencias sus sistemas económicos, así como sus sistemas jurídicos. El rol de la legislación debe ser facilitar y no entorpecer o retrasar el ejercicio del autogobierno[525].

169. Para los pueblos indígenas y tribales, el derecho a la participación política constituye un derecho de suma relevancia por ser grupos que históricamente han sufrido las consecuencias de las desigualdades sociales y estructurales. Esto exige la adopción de acciones afirmativas que aseguren de manera efectiva y práctica la participación de los pueblos en instituciones de elección popular, a través por ejemplo de la reserva de escaños o de distritos electorales particulares para los pueblos. Una alternativa es la creación de circunscripciones electorales indígenas.

172. De esa manera, en entendimiento de la Comisión, el Estado debe asegurar un aparato legal que promueva la representación de los pueblos indígenas y tribales y su participación política en las distintas entidades de gobierno en los diversos niveles. Debe establecer mecanismos que garanticen la participación política indígena y tribal en los espacios políticos de decisión, tanto a nivel ejecutivo como legislativo. Las autoridades elegidas en los distintos niveles en donde existe presencia importante de pueblos no pertenecen a éstos o no son autoridades elegidas por éstos, mucho menos responden a una estructura de un partido político de cosmovisión indígena.

214. El reconocimiento y protección de los pueblos indígenas y tribales como pueblos culturalmente distintos requiere también que se garantice su participación en la vida pública, a través de estructuras políticas e institucionales inclusivas y la protección de sus instituciones culturales, sociales, económicas y políticas en la toma de decisiones[526]. Además, se reconoce que el objetivo de establecer relaciones horizontales y equilibradas entre los pueblos indígenas y el resto de la población de los Estados tiene como fin la superación de la situación colonial, lo que

[525] Reunión de Expertos/as Internacionales, realizada el 30 de marzo de 2021

[526] CIDH. Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la Panamazonía. OAS/Ser.L/V/II. Doc. 176, 2019, párr. 44.

se condice con los propósitos que persigue el reconocimiento de su derecho a la libre determinación[527].

Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus Tierras Ancestrales y Recursos Naturales. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 56/09. 30 diciembre 2009

373. El reconocimiento de la personalidad jurídica del pueblo como un todo permite que sean las iniciativas tomadas por los representantes electos del pueblo las que defiendan el territorio comunal, en vez del recurso individual a las autoridades estatales[528]. La personalidad jurídica del grupo también evita, para la Corte, debates sobre quién es el verdadero representante del pueblo para la gestión ante autoridades nacionales e instancias internacionales[529]. Por ello, la Corte afirmó que "el derecho a que el Estado reconozca su personalidad jurídica es una de las medidas especiales que se debe proporcionar a los grupos indígenas y tribales a fin de garantizar que éstos puedan gozar de sus territorios según sus tradiciones. Esta es la consecuencia natural del reconocimiento del derecho que tienen los miembros de los grupos indígenas y tribales a gozar de ciertos derechos de forma comunitaria"[530].

La situación de las personas Afrodescendienes en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 62. 5 diciembre 2011

260. Estas recomendaciones están orientadas a colaborar con los Estados de la región, en los procesos tendientes a la adopción de medidas y prácticas que permitan cumplir efectivamente con la

---

[527] Kuppe, René. "Autonomía de los pueblos indígenas – la perspectiva desde la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas". GONZÁLES, Miguel et al. La autonomía a debate. Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina. Quito: FLACSO, Sede Ecuador; GTZ; IWGIA; CIESAS; UNICH, 2010, p. 125-128.

[528] "Todo miembro individual del pueblo Saramaka puede obtener protección judicial contra violaciones a sus derechos individuales de propiedad y (…) un fallo a su favor puede también tener un efecto favorable en toda la comunidad. En un sentido jurídico, estos miembros individuales no representan a la comunidad en su conjunto. Las decisiones correspondientes al uso de tal propiedad individual dependen del individuo y no del pueblo Saramaka conforme a sus tradiciones. En consecuencia, el reconocimiento del derecho a la personalidad jurídica del pueblo Saramaka como un conjunto ayudaría a evitar estas situaciones, ya que los representantes verdaderos de la personalidad jurídica serían elegidos conforme a sus propias tradiciones y autoridades locales, y las decisiones que afecten la propiedad sería la responsabilidad de aquellas autoridades y no la de los miembros individuales". Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 169.

[529] Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 170.

[530] Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 172.

obligación de protección y garantía de los derechos humanos de las personas afrodescendientes en las Américas.

[...]

9. Asimismo, los Estados deben adoptar medidas positivas orientadas a garantizar la participación política de las personas afrodescendientes en las diferentes instancias públicas, en el entendimiento de que su participación contribuirá de manera sustancial a la modificación de patrones racistas y permitirá poner de manifiesto sus necesidades concretas.

Hacia la garantía efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes: Sistemas Nacionales de Protección. OEA/Ser.L/V/II.166. Doc. 206/17. 30 noviembre 2017

308. La CIDH recuerda que los [niños, niñas y adolescentes] NNA han de ser considerados como personas titulares plenos de derechos, cuyo ejercicio debe ser garantizado e incorporado de manera progresiva, incluidos los espacios para su participación, de acuerdo con el desarrollo de sus facultades, considerando su edad y madurez. De conformidad con ello, el Estado debe adoptar medidas efectivas y adaptadas para garantizar el derecho de los NNA a expresar sus opiniones sobre todas las cuestiones que los afecten, facilitando los mecanismos y los medios para ello de manera acorde a su desarrollo, y velar para que estas opiniones sean debidamente tenidas en cuenta, por ejemplo, en las políticas y las decisiones relativas a su educación, salud, sexualidad, seguridad, cultura, vida familiar, y a los procedimientos judiciales y administrativos, entre otros. Este principio se extiende a todas las esferas donde se desenvuelven los NNA, como el ámbito familiar, educativo, comunitario, político, administrativo, judicial, y en el marco de la prestación de servicios destinados a ellos/ellas[531].

310. La CIDH destaca que no debe tratarse de cualquier tipo de participación, sino de una participación significativa y protagónica. Ello comprende la posibilidad de expresarse libremente y a ser escuchado

[531] En el mismo sentido puede consultarse, Comité de los Derechos del Niño, Comentario General No. 12, El derecho del niño a ser escuchado, especialmente el párrafo 19.

por quienes toman decisiones que afectarán sus derechos, su desarrollo y el curso de su vida. Ello implica, por un lado, que el Estado debe asegurarse de que los NNA reciban toda la información y el asesoramiento necesarios para que puedan formarse una opinión libre y tomar una decisión informada, autónoma y que favorezca su interés superior. Por otro lado, implica que las normas deben asegurar y promover, como mínimo: la existencia de espacios y procesos adecuados y adaptados para que los NNA ejerzan su derecho a participar y a ser escuchados; prever procedimientos y mecanismos para ello de carácter sostenido y estables; facilitar apoyos para los NNA en estos procesos; establecer los mecanismos que garanticen que dichas opiniones están siendo escuchadas y que se dará a las mismas una consideración seria en la toma de decisiones; y, prever el deber de tener que dejar constancia de modo razonado del modo en que se han considerado las opiniones de los NNA en la decisión final, así como de comunicar los resultados a los NNA. Deben evitarse meros ejercicios simbólicos sin trascendencia que no garanticen la capacidad real de influenciar el debate y la formación de la decisión.

311. En la misma línea, el Comité de los Derechos del Niño ha indicado que los procesos de participación deben ser serios, genuinos, respetuosos y sostenidos. El concepto de participación pone de relieve que incluir a los niños no debe ser solamente un acto momentáneo, sino el punto de partida para un intenso intercambio de perspectivas y opiniones entre niños y adultos sobre la elaboración de políticas, programas y medidas en todos los contextos pertinentes de la vida de los niños. Por ello alienta a que la participación se dé en el marco de estructuras de carácter permanente. El Comité también destaca la importancia de que los Estados establezcan una relación directa con los niños, y no simplemente un vínculo por conducto de organizaciones no-gubernamentales (ONGs) y organizaciones de la sociedad civil[532].

312. Específicamente, el Estado debe asegurarse que los NNA sean consultados y participen activa y directamente en la elaboración,

[532] En el mismo sentido ver, Comité de los Derechos del Niño, Observación General número 5 "Medidas Generales de Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño", párr. 12 y Comité de los Derechos del Niño, Comentario General No. 12, El derecho del niño a ser escuchado, párrs. 3 y 13.

aplicación, supervisión y evaluación de todas las leyes, políticas, programas y servicios pertinentes que afecten su vida, en la escuela y en los ámbitos comunitario, local, nacional, entre otros. Tal y como se ha referido antes, las opiniones expresadas por los NNA pueden aportar perspectivas y experiencias muy útiles al diagnosticar la situación de la niñez en el país o el municipio, al adoptar decisiones, formular políticas y preparar leyes o medidas, así como al realizar labores de evaluación[533]. Se destaca asimismo la importancia de conocer la opinión de determinados grupos de NNA sobre cuestiones concretas; como por ejemplo, la opinión de los adolescentes que tienen experiencia con el sistema de justicia penal juvenil sobre las propuestas de modificación de las leyes aplicables en esta esfera, o la opinión de NNA que fueron adoptados sobre las leyes y las políticas en materia de adopción, o los NNA migrantes sobre la legislación y las políticas y prácticas migratorias, o los NNA que estuvieron en una medida de cuidado alternativo, sobre las reformas en las normas y las prácticas respecto a los NNA sin cuidados parentales, entre otros.

144. La CIDH destaca de modo principal que, derivado de las obligaciones internacionales en materia de derechos de la niñez y especialmente del derecho de los NNA a participar y a ser escuchados, el Estado debe crear las estructuras formales o espacios institucionales para la amplia y representativa participación de los NNA en el marco del funcionamiento del [sistema nacional de protección de los derechos de la niñez] en los diversos niveles. Su creación debería preverse por la misma norma legal que constituye el [sistema nacional de protección de los derechos de la niñez], en atención a la importancia y trascendencia de la participación de los NNA y con miras a garantizar las condiciones de permanencia y continuidad de estos espacios.

146. Los mecanismos de participación deben ser serios y estar adaptados a las diferentes edades, para hacerlos efectivamente accesibles, poniendo a disposición información y materiales que faciliten

[533] De modo coincidente, véase la observación general núm. 12, párrs. 12 y 27.

la participación activa y relevante en el proceso[534]. La participación además debe ser amplia, plural, diversa e inclusiva, asegurando que NNA de diversa procedencia, edades y grupos sociales, entre otros, estén representados.

Avances y Desafíos hacia el reconocimiento de los derechos de las personas LGBTI en las Américas. OAS/Ser.L/V/II.170 Doc. 184 7 diciembre 2018

112. Una de las maneras más positivas mediante las cuales la CIDH considera que los Estados pueden impulsar la participación democrática de las personas LGBTI en las acciones estatales es a través de su participación efectiva en los espacios e instancias de decisión sobre las respectivas políticas públicas, a fin de garantizar que sea considerada su propia visión respecto de inclusión y la vigencia de sus derechos. Asimismo, es importante la creación de instancias gubernamentales específicas para tratar sobre los derechos de dicha población y trabajar en las respectivas políticas públicas, particularmente si éstas permiten la participación de organizaciones de la sociedad civil. La CIDH ha sido informada de varias iniciativas en este sentido adoptadas por algunos Estados de la región. Al respecto, es fundamental señalar que, muchos de estos órganos han sido creados justamente como resultado del trabajo de organizaciones de la sociedad civil comprometidas en la lucha de las personas LGBTI por el acceso y reconocimiento de sus derechos humanos.

121. […] el derecho internacional de los derechos humanos reconoce el derecho, por una parte, a votar, y por otra, de ser elegidos, entre otros, sin discriminaciones injustificadas o arbitrarias. Al respecto, la CIDH observa que la falta de reconocimiento del derecho a la identidad, específicamente de las personas trans, evidenciado en la dificultad o imposibilidad de obtener documentos de identificación acordes con su identidad de género puede resultar en que tales personas no puedan o enfrenten dificultades en votar en elecciones populares. De ahí la importancia, conforme explicitado supra, de que los Estados aseguren

[534] Comité de los Derechos del Niño, Observación General número 5 "Medidas Generales de Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño", párr. 29.

que las personas trans tengan acceso a documentos de identidad que incluyan el cambio de nombre y sexo, además de que estén conformes con su imagen y expresión de género.

Informes de país

Seguimiento al Informe Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El Camino hacia el Fortalecimiento de la Democracia en Bolivia. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 34. 28 junio 2007

211. Finalmente en relación con la presente temática, la CIDH ha tomado conocimiento de que un alto número de mujeres, en particular mujeres indígenas en zonas rurales, mujeres mayores y mujeres con discapacidad, no poseen documentos de identidad y por ello no pueden ejercer sus derechos políticos, acceder a las instituciones públicas, a los servicios y a los beneficios sociales que les corresponden[535].

212. En virtud de las anteriores consideraciones, la CIDH hace un llamado al Estado para que […] realice los esfuerzos necesarios a fin de avanzar en el proceso de inscripción de las mujeres, en particular mujeres indígenas en zonas rurales, mujeres mayores y mujeres con discapacidad, a fin de que cuenten con la documentación necesaria para el pleno ejercicio de sus derechos.

Informes Anuales

Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2021, Capítulo IV. Venezuela

64. La Comisión Interamericana resalta la importancia de que cualquier proceso de diálogo involucre efectivamente a la sociedad civil, incluyendo a las organizaciones que trabajan por los derechos de las mujeres, de los niños, niñas y adolescentes, de las personas defensoras de derechos humanos, de los pueblos indígenas, de las personas con discapacidad, de las personas afrodescendientes, de las personas privadas de libertad, y de las personas, personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex, entre otros. Asimismo, destaca la

[535] Comité para la Eliminación de la Discriminación en contra de la Mujer. Observaciones finales sobre Bolivia. CEDAW/C/BOL/CO/4. 40 período de sesiones, 14 de enero al 1 de enero de 2008, párr. 18. Versión disponible en: http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=48e36e012.

importancia de que cualquier proceso de diálogo esté dirigido a alcanzar compromisos compatibles con las obligaciones internacionales del Estado.

2. El derecho a participar en la dirección de asuntos públicos, a votar y ser elegido en elecciones periódicas.

107. La democracia representativa es la forma de organización explícitamente adoptada por los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos, de la cual uno de sus elementos centrales es la elección popular de quienes ejercen el poder político[536].

108. Al respecto, la CIDH ha hecho eco de lo dispuesto por la Corte Interamericana en el sentido de que el derecho al voto es esencial para la existencia de la democracia y una de las formas en que la ciudadanía ejerce el derecho a la participación política. Este derecho implica el poder elegir libremente y en condiciones de igualdad a sus representantes, así como a postularse como candidatos(as) en condiciones de igualdad, ser elegidos(as) y ocupar los cargos públicos sujetos a elección si se logra obtener la cantidad de votos necesarios para ello[537].

109. A continuación se compendian una serie de pronunciamientos de la CIDH que reflejan el alcance y contenido de los derechos políticos en su dimensión de participar a través del ejercicio del voto y de ser elegido(a) en elecciones periódicas para la dirección de asuntos públicos. En ese sentido, los estándares seleccionados hacen referencia a las condiciones mínimas que requiere el sufragio y los procesos electorales, así como el respeto al pluralismo y las voces de oposición.

---

[536] Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2008, Capítulo IV. Venezuela, párr. 337

[537] CIDH. El camino hacia una democracia sustantiva: La participación política de las mujeres en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 79, 18 abril 2011, párr. 25, citando a Corte I.D.H., Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 198 y 199; CIDH. Informe Anual 2017. Capítulo IV. Sección B: Cuba, 31 diciembre 2017, párr. 25 y CIDH. Situación de los derechos humanos en Cuba. EA/Ser.L/V/II. Doc. 2, 3 febrero 2020, párr. 148.

Informes de país

Segundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Perú. OEA/Ser.L/V/II.106. Doc. 59 rev. 2 junio 2000

1. La elaboración jurídica hemisférica ha insistido en la existencia de una relación directa entre el ejercicio de los derechos políticos y el concepto de democracia como forma de organización del Estado, lo cual, a su vez, supone la vigencia de otros derechos humanos fundamentales. En efecto, el concepto de democracia representativa se asienta sobre el principio de que el pueblo es el titular de la soberanía política y, que en ejercicio de esa soberanía, elige a sus representantes para que ejerzan el poder. Estos representantes, además, son elegidos por los ciudadanos para adoptar ciertas medidas que requieren decisiones políticas, lo cual implica a su vez que haya existido un amplio debate sobre la naturaleza de las medidas a implementar entre grupos políticos organizados, que hayan podido ejercer su derecho a reunirse públicamente. Por su parte, la vigencia de los derechos a expresarse durante este debate, a asociarse y a reunirse requiere un orden jurídico e institucional en el que las leyes se antepongan a la voluntad de los gobernantes y en el que exista control de unas instituciones sobre otras con el objeto de preservar la pureza de la expresión de la voluntad popular, vale decir, requiere la vigencia del estado de derecho.[538]

Situación de derechos humanos en Venezuela - "Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela". OEA/Ser.L/V/II. Doc. 209. 31 diciembre 2017

150. El derecho al voto implica, de un lado, que la población pueda decidir directamente, y elegir libremente y en condiciones de igualdad a quienes los representarán en la toma de decisiones de los asuntos públicos. El derecho a ser elegido, por su parte, supone que las personas puedan postularse como candidatos y candidatas en condiciones de igualdad, y que puedan ocupar y ejercer los cargos

[538] CIDH, INFORME ANUAL 1990-1991, pág. 557.

públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad de votos necesarios para ello[539]. […]

Quinto Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Guatemala. OEA/Ser.L/V/II.111. Doc. 21 rev. 6 abril 2001

34. […] la Comisión debe llamar especialmente a la atención sobre la necesidad imperiosa de fomentar el acceso de los votantes –en particular aquéllos pertenecientes a sectores de la población que no se encuentran debidamente representados— a la inscripción, la información necesaria para votar y a las mesas de votación, especialmente en las zonas rurales del país. El acceso a estos medios de participación política es un componente fundamental del esfuerzo por consolidar un sistema de gobierno democrático y participativo.

Nicaragua: Concentración del poder y debilitamiento del Estado de Derecho. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 288. 25 octubre 2021

67. Es importante destacar que la Asamblea General de la OEA ha planteado como esencial que se tomen algunas medidas con el fin de promover elecciones libres y justas en Nicaragua. Entre ellas destaca a) la modernización y reestructuración del Consejo Supremo Electoral para garantizar que funcione de forma totalmente independiente, transparente y responsable; b) un proceso político pluralista que conduzca al ejercicio efectivo de los derechos civiles y políticos, incluidos los derechos de reunión pacífica y la libertad de expresión, y al registro abierto de nuevos partidos políticos; c) un examen técnico independiente, la actualización de los registros de votación y una auditoría independiente de las listas de votantes; d) una observación electoral internacional independiente, fidedigna y acreditada; e) un registro de votantes transparente y efectivo, la distribución de tarjetas de identificación y la gestión de centros de votación (...) […].

133. Al respecto, la CIDH y la OACNUDH rechazaron el uso indebido de acusaciones penales en contra de personas opositoras para restringir su derecho a participar en los asuntos públicos y el derecho a

[539] CIDH, Democracia y derechos humanos en Venezuela, OEA/SER.L/V/II, Doc. 54, 30 de diciembre de 2009, párr. 92; y Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones

la libertad de asociación, mediante la formalización de delitos graves en su contra, tales como "lavado de dinero" o "conspiración para cometer menoscabo a la integridad nacional"[540].

136. Dada la extrema gravedad de la manifiesta utilización del sistema penal con fines políticos electorales, la Comisión condena enérgicamente las detenciones arbitrarias […]. Al mismo tiempo, insta a liberar a las […] personas detenidas arbitrariamente […], sobre quienes tiene la obligación de garantizar la integridad y seguridad. La CIDH hace un llamado al Estado a cesar de inmediato las detenciones arbitrarias e ilegales de quienes se consideran personas opositoras al gobierno y a restablecer las garantías para el goce pleno de los derechos civiles y políticos.

142. La Corte Interamericana ha sostenido que las voces de oposición resultan imprescindibles para una sociedad democrática, sin las cuales no es posible el logro de acuerdos que atiendan a las diferentes visiones que prevalecen en una sociedad. Por ello, la participación efectiva de personas, grupos y organizaciones y partidos políticos de oposición en una sociedad democrática debe ser garantizada por los Estados, mediante normativas y prácticas adecuadas que posibiliten su acceso real y efectivo a los diferentes espacios deliberativos en términos igualitarios, pero también mediante la adopción de medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio, atendiendo la situación de vulnerabilidad en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales[541].

143. […] La Comisión se ha referido, además, a la necesidad de garantizar a los ciudadanos y grupos políticos organizados el derecho a reunirse públicamente, y a permitir y fomentar un debate amplio sobre la naturaleza de las decisiones políticas que adoptan sus representantes[542]. Asimismo, considera que, para resguardar la

---

[540] 238/21 - La CIDH y la OACNUDH condenan criminalización, faltas al debido proceso y graves condiciones de detención de personas consideradas como opositoras en Nicaragua. Washington D.C. / Ciudad de Panamá, 10 de septiembre de 2021

[541] Corte IDH. Caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C no. 213, párr. 173.

[542] CIDH, Democracia y derechos humanos en Venezuela. 30 de diciembre de 2009, párr. 21; y Segundo informe sobre la situación de los derechos humanos en Perú. 2 de junio de 2000, Capítulo IV, párrafo 1.

democracia, además de la participación política efectiva, resulta fundamental la libertad de expresión y la protesta social. En este sentido, la Comisión urge al Estado a cesar la represión y en particular, a restablecer la personería jurídica de los partidos políticos.

Situación de derechos humanos en Cuba. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 2. 3 febrero 2020

141. Al respecto, la Comisión considera que la disposición constitucional de un partido único no sólo impide un mayor nivel de discusión política que es una condición fundamental para una democracia, sino que además, limita los derechos de quienes no tienen la convicción política del Partido Comunista porque no permite que las personas participen como dispone el artículo XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, que indica: "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".

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

400. La CIDH ha señalado que el derecho de participación política "va mas allá del derecho de avocación con fines exclusivamente políticos [ya que] incluye también la posibilidad de ejercer libremente, y dentro de los límites del estado de derecho y el régimen democrático, la crítica y la oposición política al gobierno"[543]. Asimismo, se ha establecido que la inexistencia de un marco de respeto donde las ideas contrarias a la forma de gobierno pudieran expresarse libremente supone una vulneración al derecho a la participación política, por cuanto "el libre ejercicio del derecho de participación en el gobierno requiere además el respeto de otros derechos humanos, en especial de la libertad y seguridad personal [y de] la misma forma, la plena vigencia de la libertad

[543] CIDH, Informe No. 67/07 (Fondo), Caso 12.476, Oscar Elías Biscet y otros (Cuba), de 21 de octubre de 2006, párr. 245.

de expresión, asociación y reunión es imprescindible para la participación directa en la toma de decisiones que afectan a la comunidad"[544].

Situación de derechos humanos en Venezuela - "Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela". OEA/Ser.L/V/II. Doc. 209. 31 diciembre 2017

181. […] La CIDH reitera que el sistema interamericano ha establecido que el ejercicio de los derechos políticos debe ser regulado por la ley y que, de ser el caso, es únicamente la instancia judicial en un proceso penal la que puede restringir estos derechos, en observancia de las garantías judiciales propias de los procesos de carácter sancionatorios[545]. Asimismo, como ha establecido la Comisión, la inhabilitación para el ejercicio de la función pública, al imponerse por vía administrativa en contravención con los estándares del debido proceso, constituye una restricción indebida del derecho político de postularse a cargos públicos[546].

Informes Anuales

Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2022, Capítulo IV. Nicaragua

30. La CIDH insiste nuevamente en la urgencia de establecer fórmulas con la participación de la sociedad civil con el fin de restablecer las garantías y libertades democráticas propias de un Estado democrático de derecho mediante el pleno respeto al principio de separación de poderes, así como garantizar las condiciones para la realización de elecciones justas, libres y transparentes.

38. Por lo anterior, la Comisión lamentó la falta de las condiciones mínimas necesarias para la realización de elecciones libres, justas y competitivas, la comprobada ausencia de un sistema electoral

[544] CIDH, Informe No. 67/07 (Fondo), Caso 12.476, Oscar Elías Biscet y otros (Cuba), de 21 de octubre de 2006, párr. 256.

[545] CIDH, Informe Anual 2015, Capítulo IV.B, Venezuela, párr. 94; Demanda ante la Corte IDH, Leopoldo López Mendoza (Caso 12.668) contra la República Bolivariana de Venezuela, párr. 65; y Corte IDH. Caso López Mendoza Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011. Serie C No. 233, párr. 107.

[546] Corte IDH. Caso López Mendoza Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011. Serie C No. 233, párr. 147-149; y CIDH, Democracia y derechos humanos en Venezuela, OEA/SER.L/V/II, Doc. 54, 30 de diciembre de 2009, párr. 71.

independiente y la continuación de violaciones a los derechos humanos en contra de las personas identificadas como opositoras al gobierno. La CIDH recuerda que el ejercicio de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos.

Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2022, Capítulo IV. Venezuela

25. […] Al respecto, la CIDH resalta que la mera realización de eventos electorales no certifica que existan garantías democráticas o elecciones competitivas. Además de removerse los obstáculos para ejercer los derechos políticos en condiciones de igualdad y sin discriminación, como son las inhabilitaciones administrativas, es necesario concertar con todos los sectores un eventual adelanto de elecciones. De lo contrario, se corre el riesgo de que el adelanto sea percibido como una estratégica para favorecer a un sector político determinado sobre otros que pueden no estar preparados para participar en la contienda electoral.

Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2022, Capítulo IV. Cuba

28. […] conforme señalado por la Corte IDH en el caso Castañeda Gutman Vs. México de 2008, si bien el sistema interamericano no impone un sistema electoral determinado ni una modalidad específica para el ejercicio de los derechos a votar y a ser elegido, existen lineamientos generales que determinan un contenido mínimo de los derechos políticos que debe ser observado[547]. En consecuencia, de acuerdo con lo destacado por la Corte en el caso Yatama Vs. Nicaragua de 2005, "no se puede limitar el alcance pleno de los derechos políticos de manera que su reglamentación o las decisiones que se adopten en aplicación de ésta se conviertan en un impedimento para que las personas participen efectivamente en la conducción del Estado o se

[547] Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 166.

torne ilusoria dicha participación, privando a tales derechos de su contenido esencial[548]" […].

Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2016, Capítulo IV. Cuba

42. […] Y es así como la discrecionalidad con que cuentan los Estados al diseñar sus sistemas electorales encuentra sus límites en los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, pues de lo contrario, se correría el riesgo de tornar ilusorio el núcleo esencial del derecho[549].

Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2021, Capítulo IV. Venezuela

57. […] la Comisión Interamericana reafirma que el Estado debe garantizar el pleno ejercicio de los derechos políticos a todas las personas, independientemente de su posición frente a las políticas del Gobierno, y cesar todas las acciones que impidan el ejercicio del derecho de las personas a elegir libremente a sus representantes y a ejercer control sobre su desempeño[550].

Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2021, Capítulo IV. Nicaragua

34. En este orden de ideas, la Comisión enfatiza que "el ejercicio de los derechos políticos es un elemento esencial del régimen de democracia representativa". Por tal razón, se ha referido a la necesidad de celebrar elecciones "auténticas y libres", indicando que existe "un lazo directo entre el mecanismo electoral y el sistema de democracia representativa". A juicio de la Comisión como parte de la autenticidad de las elecciones a la que se refiere el artículo 23 .2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en un sentido positivo, debe existir correspondencia entre la voluntad de los electores y el resultado de la elección, sin embargo, "en un sentido negativo, esa característica implica la ausencia

[548] Corte IDH. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 204.

[549] Corte IDH. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 206

[550] CIDH, Situación de los derechos Humanos en Venezuela – "Institucionalidad democrática, Estado de Derecho y derechos humanos en Venezuela" , 2018, recomendación 16.

de coerciones que distorsionen la voluntad de los ciudadanos"[551]. Específicamente, la Comisión ha desarrollado que la "autenticidad de las elecciones abarca diferentes fenómenos"[552]: por un lado, los referidos a las condiciones generales en que el proceso electoral se desarrolla y, por otro lado, aquellos fenómenos vinculados con el sistema legal e institucional que organiza las elecciones y que ejecuta las acciones propias del acto electoral, es decir, aquello relacionado de manera directa e inmediata con la emisión del voto[553].

35. En síntesis, la CIDH entiende que para que las elecciones cumplan con los requisitos que establece el artículo 23 de la Convención Americana, resulta esencial que los Estados adopten medidas que permitan asegurar condiciones generales adecuadas para la contienda electoral, así como durante la organización del proceso electoral y su ejecución. Ello abarca tanto la adopción de algunas medidas positivas como de abstenciones por parte del Estado para favorecer a algún candidato o candidata o agrupación política. Asimismo, la Comisión reconoce que precisamente, al cumplir con las obligaciones que permiten garantizar la autenticidad de las elecciones, no solo se están cumpliendo las obligaciones que derivan de los derechos políticos desde una vertiente activa, sino también desde una perspectiva pasiva, a través de la equidad en la contienda electoral se contribuye a la observancia del derecho a participar en condiciones de igualdad[554].

90. El hostigamiento, la censura, la estigmatización y persecución, las detenciones y los procesos legales arbitrarios contra medios, periodistas, y organizaciones de la sociedad civil que defienden los derechos humanos y la libertad de prensa son incompatibles con la protección de la libertad de expresión y generan un clima generalizado de miedo y autocensura. En el marco de un proceso electoral resultan

---

[551] CIDH, Resolución No. 01/90 Casos 9768, 9780 y 9820 (México), 29 de septiembre de 1990, párr. 48

[552] CIDH, Resolución No. 01/90 Casos 9768, 9780 y 9820 (México), 29 de septiembre de 1990, párr. 48.

[553] CIDH, Resolución No. 01/90 Casos 9768, 9780 y 9820 (México), 29 de septiembre de 1990, párr. 48.

[554] CIDH. Informe No. 303/20. Caso 13.727. Fondo. Fabio Gadea Mantilla. Nicaragua. 29 de octubre de 2020, párr. 59

además especialmente graves e incompatibles con la democracia y con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

127. En la práctica, […] el ejercicio de estos derechos [libertad de asociación, libertad de expresión, participar en la dirección de los asuntos públicos, derecho a la protesta y derecho a defender derechos, entre otros], y en particular, el derecho a la libertad de expresión, cobra especial importancia en un contexto de elecciones generales donde el debate plural y las discusiones críticas sobre la capacidad e idoneidad de los candidatos, resultan indispensables al momento de formar la voluntad colectiva[555]. En todo caso, la CIDH recuerda que toda restricción directa o indirecta al ejercicio del derecho de asociación, además de estar previstas en la ley, debe perseguir un fin legítimo y resultar necesaria y proporcional en el marco de una sociedad democrática[556].

Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2016, Capítulo IV. Venezuela

119. A la luz de lo anterior, la Comisión reitera su llamado al Estado a cumplir su deber de facilitar los mecanismos de participación y decisión política como el referendo revocatorio y hacer cesar aquellas acciones que impidan el ejercicio del derecho de las personas a elegir a sus representantes y ejercer control sobre ellas[557].

Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009, Capítulo IV. Cuba

220. Los derechos políticos son de importancia fundamental y se relacionan estrechamente con un conjunto de otros derechos que hacen posible la democracia. La existencia de elecciones libres, poderes públicos independientes, eficaces y el pleno respeto a la libertad de expresión, entre otras, son características fundacionales de la democracia que no pueden ser evaluadas en forma aislada. Desde esta

[555] Corte IDH, Caso Ricardo Canese vs. Paraguay, Fondo, reparaciones y costas, Sentencia de 31 de agosto de 2004, Serie C No. 111, párr. 87 y 88.

[556] CIDH, Comunicado de Prensa No. 265/18, CIDH condena la cancelación de la personalidad jurídica de organizaciones de derechos humanos en Nicaragua, 13 de diciembre de 2018.

[557] CIDH, Comunicado de Prensa No. 154/16 CIDH y su Relatoría Especial condenan el cierre de espacios de participación política en Venezuela y alertan sobre impacto en la democracia, 25 de octubre de 2016.

perspectiva, la plena garantía de los derechos humanos no es posible sin el reconocimiento efectivo e irrestricto del derecho de las personas a constituir y participar en agrupaciones políticas. 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. […]

Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009, Capítulo IV. Haití

385. La CIDH recuerda que es esencial que el Estado cree condiciones y mecanismos óptimos para asegurar que los derechos políticos consagrados en el artículo 23 de la Convención Americana, sean ejercidos en forma efectiva, con pleno respeto del principio de igualdad y no discriminación[558]. Si bien la Comisión Interamericana reconoce los esfuerzos realizados por el Estado y la comunidad internacional para celebrar estas elecciones en una forma democrática y transparente, la tasa de participación refleja un serio desinterés en varias regiones del país. Además, algunas de las medidas adoptadas, tales como la prohibición del transporte, impidieron seriamente que un importante porcentaje de la población ejerciera el derecho al voto. Todos estos factores tienen un impacto directo sobre la confianza de la población en sus representantes, requerido para establecer el estado de derecho.

Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2006, Capítulo IV. Venezuela

210. La Comisión destaca que los derechos políticos, entendido estos como aquellos que reconocen y protegen el derecho y el deber de todos los ciudadanos de participar en la vida política de su país, son por esencia derechos que propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político. Respecto de este derecho la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que "es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que [los]

[558] Véase, *inter alia*, Corte I.D.H., *Caso de Yatama Vs. Nicaragua*. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C. No. 127. párrafo 194; *Caso de Castaneda Gutman Vs. México*, Sentencia del 6 de agosto de, 2008, Ser.C No.184.

derechos políticos puedan ejercerse de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación"[559].

Informes temáticos

Corrupción y derechos humanos: Estándares interamericanos. OEA/ Ser.L/V/II. Doc. 236. 6 diciembre 2019

375. El sistema democrático representativo se materializa a través de la celebración de procesos electorales. Los pueblos tienen la facultad de deliberar para tomar una decisión colectiva. Para arribar a dicho resultado, es preciso regular normativamente un periodo de campaña electoral. En esta fase del ejercicio de la democracia, los distintos candidatos y candidatas puedan exponer y difundir sus ideas para informar a los ciudadanos y ciudadanas que toman la decisión a través del voto. El financiamiento fraudulento de la política partidaria produce una afectación en el goce y ejercicio de este derecho político, ya que altera las condiciones de igualdad entre los candidatos/as y a la vez afecta la comunicación y con ello la información que reciben las personas electoras para tomar una decisión a través del sufragio.

388. Asegurar la participación ciudadana en el control de los procesos electorales es una medida fundamental para avanzar en la trasparencia y legitimidad de la democracia representativa. De este modo, es posible limitar los espacios para las maniobras fraudulentas y corruptas. De ahí que las posibilidades de control son fundamentales para prevenir la corrupción en la esfera política. La CIDH reconoce una clara tendencia[560] por parte de los Estados del hemisferio hacia la regulación de las actividades realizadas por organizaciones no gubernamentales, en función del importante rol que cumplen dentro del sistema democrático[561]. Asimismo, los partidos políticos también son objeto de

---

[559] Corte I.D.H., *Caso Yatama*. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 192.

[560] Ver por ejemplo: OEA. Primer Taller: Ley Modelo de Acceso a la Información Pública 2.0. Sexto Módulo: Partidos Políticos, Sindicatos y Otros Sujetos Obligados. Documento de Trabajo. 2018.

[561] Órganos extraestatales que juegan un rol en la vida democrática podrán incluir sindicatos, personas jurídicas de derecho privado que reciban fondos públicos o que realicen cabildeo político, nuevas formas de gestión del estado (como PPP), colegios profesionales, notarios. Ver: OEA. Segundo Taller: La Perspectiva de Género en la Ley Modelo de Acceso a la Información Pública 2.0. Documentos de Trabajo: Compilación de recomendaciones surgidas durante el taller en Santiago, Chile (16 y 17 de abril de 2018).

un repertorio de normas de transparencia sobre financiamientos de su actividad, de las campañas electores y de la actuación con otras organizaciones políticas.

394. La CIDH, reitera su preocupación sobre las afectaciones al ejercicio de los derechos políticos que pueden derivar de la manipulación del aparato electoral como consecuencia de actos de corrupción. De este modo, resulta fundamental que los Estados renueven el compromiso con las iniciativas integrales de lucha contra la corrupción con particular énfasis en el ámbito institucional del aparato electoral y que garanticen la protección adecuada hacia los actores relevantes de este mecanismo clave de la democracia representativa como lo son los partidos políticos y sus candidaturas.

Informes de fondo

Informe No. 67/06. Caso 12.476. Fondo. Oscar Elías Biscet y otros. Cuba. 21 de octubre de 2006

245. La Comisión considera que el derecho de sufragio y participación en el gobierno comprende el derecho a organizar partidos y asociaciones políticas que, a través del debate libre de ideas, excluye el monopolio del poder por un solo grupo o persona. De tal forma, el derecho de participación política va más allá del derecho de asociación con fines exclusivamente políticos. En ese sentido, el derecho de sufragio y participación en el gobierno incluye también la posibilidad de ejercer libremente, y dentro de los límites del estado de derecho y el régimen democrático, la crítica y la oposición política al gobierno.

246. En ese sentido, la Comisión ya ha señalado que “los gobiernos tienen, frente a los derechos políticos y al derecho a la participación política, la obligación de permitir y garantizar la organización de todos los partidos políticos y otras asociaciones, a menos que éstas se constituyan para violar derechos fundamentales; el debate libre de los principales temas socioeconómicos; la realización de elecciones

generales, libres y con las garantías necesarias para que sus resultados representen la voluntad popular"[562].

248. En el presente caso, la Comisión ha verificado que se han impuesto sanciones penales a quienes de manera pacifica y no violenta han procurado oponerse al gobierno o establecer formas de organización política distintas al único partido político reconocido constitucionalmente[563]. En ese sentido, la Comisión considera que la proscripción de actividades políticas fuera del único partido político reconocido constituye una violación del derecho a la participación en el gobierno.

254. Tampoco es legítimo restringir el derecho de todo ciudadano a asociarse con el fin de cambiar el régimen político o el sistema político en un país, siempre y cuando esta asociación se lleve a cabo en un margen de respeto a la institucionalidad. […]

256. Adicionalmente, a criterio de la Comisión, el libre ejercicio del derecho de participación en el gobierno requiere además el respeto de otros derechos humanos, en especial de la libertad y seguridad personal. De la misma forma, la plena vigencia de la libertad de expresión, asociación y reunión es imprescindible para la participación directa en la toma de decisiones que afectan a la comunidad. […]

Medidas cautelares

Resolución 15/17 Medida cautelar No. 248-17 Henrique Capriles Radonski respecto de Venezuela 2 de junio de 2017

60. Al respecto, la Comisión advierte que los derechos a la vida e integridad personal son presupuestos esenciales para el goce de otros derechos. De allí, que en relación con el ejercicio de los derechos políticos, resulta esencial que el Estado respete y garantice los derechos a la vida e integridad personal con el propósito de que los hostigamientos o agresiones, no generen un clima de amedrentamiento

[562] CIDH, Informe Anual 2002, *supra* nota 149, párrafo 12.

[563] Constitución Política de Cuba, *supra* nota 12, artículo 5.

que desincentiven la participación política, lo cual se traduciría a su vez en una grave afectación al funcionamiento de la democracia. En efecto, la Comisión recuerda que de conformidad con la jurisprudencia del sistema interamericano[564], los Estados deben garantizar que exista la oportunidad real de ejercer los derechos políticos. […]

3. El derecho a la consulta previa y el consentimiento libre, previo e informado, como ejercicio de los derechos políticos

110. La Comisión ha considerado que los pueblos culturalmente distintos, requieren estructuras políticas e institucionales amplias que les permitan participar en la vida pública, y proteger sus instituciones culturales, sociales, económicas y políticas en la toma de decisiones. Ello exige, entre otros, la promoción de una ciudadanía intercultural basada en el diálogo, la generación de servicios con adecuación cultural, y la atención diferenciada a los pueblos indígenas y afrodescendientes tribales. En ese sentido, el derecho a la consulta y en su caso, el consentimiento previo, libre e informado se constituye como una institución que permite el ejercicio de su singularidad como grupo étnico-racial y la garantía de sus derechos, indispensable en Estados multiculturales, pluralistas y democráticos.[565]

111. La obligación de consulta no sólo constituye una norma convencional, es también un principio general del Derecho Internacional[566]. Además, si la consulta se realiza de forma libre, previa e informada, de buena fe, y a través de las entidades representativas de los pueblos indígenas, contribuye de manera efectiva al diálogo intercultural[567]. Por lo tanto, los Estados deben adoptar las medidas necesarias para garantizar el derecho a la consulta previa y modificar las que impidan su pleno y libre ejercicio, a fin de garantizar la participación de las comunidades indígenas y afrodescendientes tribales.[568] A continuación se compendian una serie de pronunciamientos que ilustran el contenido y alcance de dicha obligación.

---

[564] CIDH, Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Leopoldo López Mendoza (Caso 12.668) contra la República Bolivariana de Venezuela, 14 de diciembre de 2009, párr. 110. Ver también, Corte IDH. Caso Luna López Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de octubre de 2013. Serie C No. 269, párr. 143.

[565] CIDH. Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/15, 31 diciembre 2015, párr. 150.

[566] CIDH. Informe No. 49/23. Petición 1633-11. Admisibilidad. Integrantes de la comunidad indígena de San Mateo Texcalyácac (México), 12 marzo 2023, párr. 15.

[567] CIDH. Situación de derechos humanos en Honduras. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 146. 27 agosto 2019, párr. 213.

[568] CIDH. Situación de derechos humanos en Brasil. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 9, 12 febrero 2021, párr. 72.

Informes temáticos

Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus Tierras Ancestrales y Recursos Naturales. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 56/09. 30 diciembre 2009

273. Los Estados tienen la obligación de consultar a los pueblos indígenas y garantizar su participación en las decisiones relativas a cualquier medida que afecte sus territorios[569], tomando en consideración la especial relación entre los pueblos indígenas y tribales y la tierra y los recursos naturales[570]. Esta es una manifestación concreta de la regla general según la cual el Estado debe garantizar que "los pueblos indígenas sean consultados sobre los temas susceptibles de afectarlos"[571], teniendo en cuenta que esta consulta debe "estar dirigida a obtener su consentimiento libre e informado"[572], según se dispone en el convenio169 de la OIT[573] y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas[574]. La consulta y el consentimiento no se limitan a asuntos que afecten los derechos de propiedad indígenas, sino que también son aplicables a

[569] CIDH, Democracia y Derechos Humanos en Venezuela. Doc. OEA⁄Ser.L⁄V⁄II, Doc. 54, 30 de diciembre de 2009, párr. 1058.

[570] CIDH, Democracia y Derechos Humanos en Venezuela. Doc. OEA⁄Ser.L⁄V⁄II, Doc. 54, 30 de diciembre de 2009, párr. 1071.

[571] CIDH, Informe de Seguimiento – Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la Democracia en Bolivia. Doc. OEA⁄Ser⁄L⁄V⁄II.135, Doc. 40, 7 de agosto de 2009, párr. 158.

[572] CIDH, Informe de Seguimiento – Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la Democracia en Bolivia. Doc. OEA⁄Ser⁄L⁄V⁄II.135, Doc. 40, 7 de agosto de 2009, párr. 158.

[573] El Convenio No. 169 de la OIT obliga a los Estados a consultar con los pueblos indígenas, de buena fe y con el objetivo de llegar a un acuerdo u obtener su consentimiento, sobre asuntos que les afectan en distintos contextos; ver los arts. 6.1, 6.2, 15.2, 22.3, 27.3 y 28 del Convenio. En los términos de un Comité Tripartito del Consejo de Administración la OIT, "el espíritu de consulta y participación constituye la piedra angular del Convenio No. 169 en la que se fundamentan todas las disposiciones del mismo" [Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Ecuador del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (No. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres (CEOSL), párr. 31. Citado por: ONU – Consejo de Derechos Humanos – Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya. Doc. ONU A⁄HRC⁄12⁄34, 15 de julio de 2009, par. 39.]

[574] Ver, entre otros, los artículos 10, 11, 15, 17, 19, 28, 29, 30, 32, 36 y 38 de la Declaración de la ONU.

otras acciones administrativas o legislativas de los Estados que tienen un impacto sobre los derechos o intereses de los pueblos indígenas[575].

274. El derecho a la consulta, y el deber estatal correlativo, se vinculan con múltiples derechos humanos[576], y en particular se conectan con el derecho a la participación consagrado en el artículo 23 de la Convención Americana, tal y como fue interpretado por la Corte Interamericana en el caso YATAMA vs. Nicaragua[577]. El artículo 23 reconoce el derecho de "[t]odos los ciudadanos" a "participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos". En el contexto de los pueblos indígenas, el derecho a la participación política incluye el derecho a "participar en la toma de decisiones sobre asuntos y políticas que inciden o pueden incidir en sus derechos...desde sus propias instituciones y de acuerdo a sus valores, usos, costumbres y formas de organización"[578].

276. El derecho de los pueblos indígenas a ser consultados sobre las decisiones que puedan afectarlos se relaciona directamente con el derecho a la identidad cultural, en la medida en que la cultura puede

---

[575] 6 El Relator Especial de las Naciones Unidas ha formulado la obligación general en los términos siguientes: "De conformidad con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y con el Convenio No. 169 de la OIT, los Estados tienen el deber de consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos especiales y diferenciados sobre los asuntos que les conciernen, con la finalidad de obtener su consentimiento libre, previo e informado. Basado en el entendimiento de la marginación relativa y las condiciones desfavorables de los pueblos indígenas en relación con los procesos democráticos normales, este deber dimana del derecho primordial de los pueblos indígenas a la libre determinación y de los principios de soberanía popular y de gobierno por consentimiento y es un corolario de los principios conexos de derechos humanos. // El deber de celebrar consultas se aplica siempre que una decisión legislativa o administrativa pueda afectar a los pueblos indígenas en modos no percibidos por la población general del Estado, y en tales casos el deber se aplica en relación con los pueblos indígenas que se ven particularmente afectados y respecto de esos intereses particulares. El deber de celebrar consultas no solo se aplica cuando la medida propuesta se refiere a derechos sustantivos ya reconocidos en el derecho interno, como los derechos relativos a las tierras". ONU – Consejo de Derechos Humanos – Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya. Doc. ONU A⁄HRC⁄12⁄34, 15 de julio de 2009, párrs. 62-63.

[576] El Relator Especial de la ONU ha explicado que "[e]ste deber es un corolario de un gran número de derechos humanos aceptados universalmente, entre ellos el derecho a la integridad cultural, el derecho a la igualdad y el derecho a la propiedad (…). De manera más fundamental, ese deber deriva del derecho primordial de los pueblos indígenas a la libre determinación y de los principios conexos de democracia y soberanía popular. (…) En consonancia con esos principios, el deber de los Estados de celebrar consultas con los pueblos indígenas en los procesos de decisiones que los afecten tiene por objeto poner fin al modelo histórico de exclusión del proceso de adopción de decisiones con el objeto de que en el futuro las decisiones importantes no se impongan a los pueblos indígenas y que estos puedan prosperar como comunidades distintas en las tierras en que, por su cultura, están arraigados." ONU – Consejo de Derechos Humanos – Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya. Doc. ONU A⁄HRC⁄12⁄34, 15 de julio de 2009, párr. 41.

[577] Corte IDH, Caso Yatama Vs. Nicaragua. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127.

[578] Corte IDH, Caso Yatama Vs. Nicaragua. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 225.

resultar afectada por tales decisiones[579]. El Estado debe respetar, proteger y promover las tradiciones y costumbres de los pueblos indígenas y tribales, por ser éstas un componente intrínseco de la identidad cultural de las personas que conforman tales pueblos[580]. […]

278. Hay múltiples decisiones que se relacionan con los territorios ancestrales y por lo tanto exigen que el Estado consulte a los pueblos indígenas o tribales afectados; dada la multiplicidad de asuntos que pueden afectar directamente a los territorios ancestrales, habrá una igual diversidad de modalidades de aplicación práctica.

280. En otros casos, la CIDH ha precisado que está sujeta a consulta previa, efectiva e informada la adopción de medidas relacionadas con los procesos de acceso y goce efectivo del territorio ancestral[581], así como el establecimiento de las fronteras del territorio indígena a través de los procesos de delimitación y demarcación efectivas[582]. La adopción en el derecho doméstico de las medidas legislativas, administrativas u otras que sean necesarias para delimitar, demarcar y titular o de otra forma aclarar y proteger el territorio en el que el pueblo indígena tiene un derecho de propiedad comunal, también debe ser realizada mediante consultas plenamente informadas, de conformidad con sus prácticas consuetudinarias de uso de la tierra y sin perjuicio para otras comunidades indígenas[583]. La Corte Interamericana ha exigido consultas previas y el logro de un consenso con los pueblos indígenas o tribales en casos de "elección y entrega de tierras alternativas, el pago de una justa indemnización o ambos", los cuales "no quedan sujetas a criterios meramente discrecionales del Estado, deben ser, conforme a una interpretación integral del Convenio No. 169 de la OIT y

---

[579] CIDH, Democracia y Derechos Humanos en Venezuela. Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 54, 30 de diciembre de 2009, párr. 1050.

[580] CIDH, Democracia y Derechos Humanos en Venezuela. Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 54, 30 de diciembre de 2009, párr. 1050.

[581] CIDH, Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la Democracia en Bolivia. Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 34, 28 de junio de 2007, párr. 240.

[582] CIDH, Informe No. 40/04, Caso 12.053, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo (Belice), 12 de octubre de 2004, párr. 132.

[583] CIDH, Informe No. 40/04, Caso 12.053, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo (Belice), 12 de octubre de 2004, párr. 197 – Recomendación 1.

de la Convención Americana, consensuadas con los pueblos interesados, conforme a sus propios procedimientos de consulta, valores, usos y derecho.

283. El deber de consulta, consentimiento y participación cobra especial vigencia, regulada minuciosamente por el derecho internacional, en la realización de planes o proyectos de desarrollo o inversión o la implementación de concesiones extractivas en territorios indígenas o tribales, cuando tales planes, proyectos o concesiones puedan afectar los recursos naturales que allí se encuentran. La participación de los pueblos indígenas a través de sus propias instituciones y formas propias de organización es requerida antes de la aprobación de planes o proyectos de inversión o desarrollo de los recursos naturales. La importancia de este tema, y su protagonismo central en el panorama indígena actual de las Américas, exige una mirada específica a profundidad, que se realiza en la sección subsiguiente del presente Estudio.

285. La consulta no es un acto singular, sino un proceso de diálogo y negociación que implica la buena fe de ambas partes y la finalidad de alcanzar un acuerdo mutuo. […] Incluso en los supuestos en los que el consentimiento de los pueblos indígenas no sea un requisito necesario, los Estados tienen el deber de prestar la debida consideración a los resultados de la consulta o, en su defecto, proporcionar razones objetivas y razonables para no haberlos tomado en consideración.

286. El derecho a la participación en los procesos decisorios que puedan afectar los territorios ancestrales corresponde a los miembros individuales de dichos pueblos, y a los pueblos como un todo. La CIDH ha enfatizado que “los intereses colectivos de los pueblos indígenas a sus tierras ancestrales no [excluyen] la participación de personas individuales en el proceso. La Comisión ha declarado, por el contrario, que todo pronunciamiento sobre la medida en que los pueblos indígenas pueden mantener intereses en las tierras a las que tradicionalmente han tenido título y que han ocupado y usado debe basarse en un proceso de consentimiento plenamente informado y

mutuo por parte de la comunidad indígena en conjunto"[584]. Los procesos de obtención del consentimiento previo e informado de la comunidad en su conjunto exigen "como mínimo, que todos los miembros de la comunidad sean plena y precisamente informados de la naturaleza y las consecuencias del proceso y cuenten con una oportunidad efectiva de participar individual o colectivamente"[585]. El requisito de participación plena de los pueblos indígenas y tribales en la determinación, por las autoridades administrativas, de sus derechos o intereses de propiedad territoriales, se desconoce cuando hay miembros de tales pueblos que no han tenido la oportunidad de jugar un rol pleno o efectivo en la selección, autorización o instrucción de quienes actúan a nombre del pueblo frente a las autoridades[586]; cuando las reclamaciones correspondientes son promovidas por una determinada banda, clan o segmento del pueblo correspondiente, sin mandato aparente de las demás bandas, clanes o segmentos del mismo[587]; o cuando no se desarrollan consultas apropiadas entre los miembros de todo el pueblo al momento de adoptar decisiones sustanciales sobre dichos derechos o intereses, en particular cuando dichas decisiones conllevan la extinción de los derechos sobre los territorios ancestrales[588].

287. Sin perjuicio de lo anterior, la representación de estos pueblos durante los procesos de consulta debe ser la que determine el propio pueblo afectado de conformidad con su tradición, y habiendo tenido en cuenta la voluntad de la totalidad del pueblo canalizada a través de los mecanismos consuetudinarios correspondientes. […]

288. Al consultar en relación con el derecho de propiedad comunal, los Estados no han de causar perjuicio a otras comunidades

---

[584] CIDH, Informe No. 75/02, Caso 11.140, Mary y Carrie Dann (Estados Unidos), 27 de diciembre de 2002, párr. 165.

[585] CIDH, Informe No. 40/04, Caso 12.053, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo (Belice), 12 de octubre de 2004, párr. 142.

[586] CIDH, Informe No. 75/02, Caso 11.140, Mary y Carrie Dann (Estados Unidos), 27 de diciembre de 2002, párr. 140.

[587] CIDH, Informe No. 75/02, Caso 11.140, Mary y Carrie Dann (Estados Unidos), 27 de diciembre de 2002, párr. 140.

[588] 3 CIDH, Informe No. 75/02, Caso 11.140, Mary y Carrie Dann (Estados Unidos), 27 de diciembre de 2002, párr. 140.

indígenas[589]. […] En este contexto, la Corte Interamericana ha tomado en consideración los reclamos legítimos que puedan ostentar comunidades indígenas vecinas sobre las mismas áreas geográficas, y ha estipulado que en los procesos de demarcación, los límites exactos de los territorios indígenas "sólo pueden determinarse previa consulta con dichas comunidades vecinas"[590], con su participación y consentimiento informado[591].

289. Los pueblos indígenas y tribales tienen derecho a "participar en los procesos de diseño, ejecución y evaluación de los proyectos de desarrollo que se llevan a cabo en sus tierras y territorios ancestrales"[592], y el Estado debe garantizar que "los pueblos indígenas sean consultados sobre los temas susceptibles de afectarlos"[593], teniendo en cuenta que esta consulta debe "estar dirigida a obtener su consentimiento libre e informado"[594]. Los Estados, al otorgar concesiones de exploración y explotación de recursos naturales para utilizar bienes y recursos comprendidos dentro de los territorios ancestrales, deben adoptar medidas adecuadas para desarrollar consultas efectivas, previas al otorgamiento de la concesión, con las comunidades que puedan ser potencialmente afectadas por la decisión[595]. […]

290. Existe por lo tanto un deber estatal de consultar y, en casos específicos, de obtener el consentimiento de los pueblos indígenas en relación con los planes o proyectos de desarrollo, inversión o explotación

---

[589] CIDH, Informe No. 40/04, Caso 12.053, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo (Belice), 12 de octubre de 2004, párr. 193, y párr. 197 – Recomendación 1.

[590] Corte IDH, Caso Comunidad Moiwana vs. Surinam. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Sentencia de 15 de junio de 2005, Serie C No. 124, párr. 133.

[591] Corte IDH, Caso Comunidad Moiwana vs. Surinam. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Sentencia de 15 de junio de 2005, Serie C No. 124, párr. 210.

[592] CIDH, Informe de Seguimiento – Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la Democracia en Bolivia. Doc. OEA/Ser/L/V/II.135, Doc. 40, 7 de agosto de 2009, párr. 157.

[593] CIDH, Informe de Seguimiento – Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la Democracia en Bolivia. Doc. OEA/Ser/L/V/II.135, Doc. 40, 7 de agosto de 2009, párr. 157.

[594] CIDH, Informe de Seguimiento – Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la Democracia en Bolivia. Doc. OEA/Ser/L/V/II.135, Doc. 40, 7 de agosto de 2009, párr. 157.

[595] CIDH, Informe No. 40/04, Caso 12.053, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo (Belice), 12 de octubre de 2004, párr. 143.

de los recursos naturales en territorios ancestrales: los Estados deben "garantizar, de conformidad con sus obligaciones internacionales sobre la materia, la participación de los pueblos indígenas y las comunidades afectadas en los proyectos de exploración y explotación de los recursos naturales, mediante consultas previas e informadas con miras a la obtención del libre consentimiento de los mismos en el diseño, ejecución y evaluación de dichos proyectos, así como la determinación de los beneficios y la indemnización por los daños, según sus propias prioridades de desarrollo"[596]. A través de tales procesos de consulta previa, debe garantizarse la participación de los pueblos indígenas y tribales "en todas las instancias de decisión de los proyectos de explotación de recursos naturales en sus tierras y territorios, desde su diseño, licitación y concesión, hasta su ejecución y evaluación"[597].

291. La realización de los procesos de consulta es una responsabilidad del Estado, y no de otras partes, tales como la empresa que busca obtener la concesión o el contrato de inversión. En muchos de los países que forman parte del sistema interamericano, se ha transferido la responsabilidad estatal de desarrollar la consulta previa a empresas privadas, generando una privatización de facto de la responsabilidad del Estado. Los procesos de negociación resultantes con las comunidades locales, así, con frecuencia no toman en consideración un marco de derechos humanos, porque los actores corporativos son, por definición, entidades no imparciales que buscan generar ganancias. La consulta

[596] CIDH, Democracia y Derechos Humanos en Venezuela. Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 54, 30 de diciembre de 2009, párr. 1137, Recomendación 5. Ver también: CIDH, Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la Democracia en Bolivia. Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 34, 28 de junio de 2007, párr. 297, Recomendación 5.

[597] CIDH, Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la Democracia en Bolivia. Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 34, 28 de junio de 2007, párr. 248.

con los pueblos indígenas es un deber de los Estados, que debe ser cumplido por las autoridades públicas competentes[598].

292. Los contenidos mínimos del deber de consulta, tal y como han sido elaborados por la jurisprudencia interamericana y los instrumentos y la práctica internacionales, definen la consulta no como un acto singular, sino como un proceso de diálogo y negociación que implica la buena fe de ambas partes y la finalidad de alcanzar un acuerdo mutuo.

293. Los procedimientos de consulta previa "deben efectuarse con respecto a los grupos que pueden resultar afectados, o bien porque poseen la tierra o territorio respectivo, o bien porque el reconocimiento de los mismos se encuentra en proceso de reivindicación"[599]. En otras palabras, los pueblos indígenas y tribales que carecen de títulos formales de propiedad sobre sus territorios también deben ser consultados respecto del otorgamiento de concesiones extractivas o la

[598] El Relator Especial de la ONU ha precisado que "[f]recuentemente las cuestiones que deben consultarse surgen cuando los gobiernos otorgan concesiones a empresas privadas para extraer recursos naturales, construir presas o realizar otros proyectos de desarrollo en tierras indígenas o en sus inmediaciones. A este respecto, el propio Estado tiene la responsabilidad de realizar o garantizar que se realicen debidamente consultas, incluso cuando, en la práctica, es una empresa privada la que promueve o realiza las actividades que pueden afectar los derechos y las tierras de los pueblos indígenas. De conformidad con principios bien fundados de derecho internacional, el deber del Estado de proteger los derechos humanos de los pueblos indígenas, incluido su deber de celebrar consultas con los pueblos indígenas interesados antes de realizar las actividades que los afecten, no es un deber que pueda eludirse delegándolo a una empresa privada u otra entidad. Además, al igual que en otros contextos, las consultas sobre actividades de extracción o de otro tipo relacionadas con el desarrollo y que afecten a pueblos indígenas deben hacerse tan pronto como sea posible y en todas las etapas del proceso de adopción de decisiones y, en todo caso, antes de que se otorguen las concesiones a las empresas privadas. // El Relator Especial ha observado varios casos en que el Estado transfiere las obligaciones sobre las consultas a la empresa privada que interviene en un proyecto. Tal delegación a una empresa privada de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos, además de que no absuelve al Estado de la responsabilidad que le incumbe en última instancia, puede no ser conveniente e incluso ser problemática, dado que los intereses de la empresa privada son en general fundamentalmente lucrativos y, por lo tanto, no pueden estar en plena consonancia con el interés público ni con el interés superior de los pueblos indígenas afectados." El Relator concluyó, por ende, que "Incluso cuando, en la práctica, son las empresas privadas las que promueven o llevan a cabo las actividades que afectan a los pueblos indígenas, como la extracción de los recursos naturales, sigue incumbiendo a los Estados la responsabilidad de celebrar las consultas adecuadas o de garantizar su realización." ONU – Consejo de Derechos Humanos – Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas, James anaya. Doc. ONU A/HRC/12/34, 15 de julio de 2009, párrs. 54-55, 72.

[599] CIDH, Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la Democracia en Bolivia. Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 34, 28 de junio de 2007, párr. 246.

implementación de planes o proyectos de desarrollo o inversión en sus territorios[600]. […]

298. El cumplimiento del deber estatal de consulta debe regularse en el ordenamiento jurídico interno a través de medidas legislativas o administrativas (artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana), de tal manera que se garantice plenamente el principio de legalidad y la certeza jurídica a todos los actores implicados. Sin embargo la ausencia de regulación no exime al Estado de dicho deber. Los Estados deben aprobar legislación "que desarrolle los derechos individuales de los indígenas, que garantice mecanismos de participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones de índole política, económica y social que afecten sus derechos y que incremente su participación política en la adopción de decisiones a nivel nacional"[601]; para estos efectos, los Estados deben prescribir reglas y requisitos claros para el proceso de las consultas, que incluyan por ejemplo "la información que debe ser compartida con las comunidades afectadas o el alcance del apoyo comunitario necesario para permitir el otorgamiento de la licencia"[602]. En la mayoría de los casos, el derecho a la consulta se viola por la ausencia o las limitaciones de los mecanismos legislativos y administrativos que regulan el deber de consultar. Los órganos de control de la OIT han desarrollado el deber de consultar en relación con

---

[600] El Relator Especial de la ONU ha indicado en este sentido que "[e]l deber de celebrar consultas no está limitado a las circunstancias en que una medida propuesta pueda afectar o afecte en el futuro un derecho ya reconocido o derivado de un contrato. El Relator Especial observa con preocupación que algunos Estados, de hecho o de manera deliberada, han adoptado la posición de que las consultas directas con los pueblos indígenas en relación con la actividad de extracción de recursos naturales o con otros proyectos de repercusiones importantes sobre el medio ambiente, como las presas, solo se requieren cuando las tierras en que se realizan las actividades en cuestión han sido reconocidas como tierras indígenas por el derecho interno. Esta posición es infundada ya que, de la misma manera que ocurre con el derecho a la libre determinación y con los principios democráticos, y debido a las condiciones generalmente vulnerables de los pueblos indígenas, el deber de celebrar consultas con ellos se plantea siempre que estén en juego sus intereses particulares, incluso si dichos intereses no corresponden a un derecho a la tierra reconocido o a otros derechos contractuales. A este respecto, un comité tripartito del Consejo de Administración de la OIT afirmó explícitamente que: 'la consulta prevista en el párrafo 2 del artículo 15, procede respecto de los recursos de propiedad del Estado que se encuentren en las tierras que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna manera, tengan o no título de propiedad sobre los mismos' [Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Guatemala del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (No. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Federación de Trabajadores del Campo y la Ciudad (FTCC), párr. 48]. Es posible imaginar fácilmente innumerables maneras en que los pueblos indígenas y sus intereses puedan verse afectados por proyectos de desarrollo o por iniciativas legislativas en casos en que carezcan del correspondiente derecho." ONU – Consejo de Derechos Humanos – Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya. Doc. ONU A/HRC/12/34, 15 de julio de 2009, párr. 44.

[601] CIDH, Segundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en el Perú. Doc. OEA/Ser.L/V/II.106, Doc. 59 rev., 2 de junio de 2000, Capítulo X, párr. 39 – Recomendación 1.

[602] CIDH, Informe No. 40/04, Caso 12.053, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo (Belice), 12 de octubre de 2004, párr. 143.

las disposiciones del Convenio 169, que estipula la obligación de los Estados de "desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad"[603], entre otras a través de "la proposición de medidas legislativas y de otra índole a las autoridades competentes y el control de la aplicación de las medidas adoptadas en cooperación con los pueblos interesados"[604].

299. La ausencia de directrices jurídicas claras para el procedimiento de consulta supone, en la práctica, un serio obstáculo para el cumplimiento del deber estatal de consulta. En ausencia de un marco jurídico sobre esta obligación, algunos Estados Miembros de la OEA han recurrido a la aplicación del derecho ambiental general, que frecuentemente incorpora requisitos de información y audiencias públicas para permitir la participación local en relación con los proyectos de inversión y desarrollo, generalmente en la fase de elaboración de los estudios de impacto social y ambiental. Sin embargo, a la luz de los estándares interamericanos de derechos humanos, los mecanismos de este tipo son usualmente insuficientes para acomodar los requisitos de la consulta a los pueblos indígenas, concebida como un mecanismo especial de garantía de sus derechos e intereses de conformidad con los criterios establecidos por los órganos del Sistema en aplicación de los estándares internacionales[605].

300. Los Estados también tienen la obligación general de consultar a los pueblos indígenas sobre las medidas legislativas que les pueden afectar directamente, particularmente en relación con la reglamentación legal de

---

[603] Convenio 169 de la OIT, artículo 2.1

[604] Convenio 169 de la OIT, artículo 33.2.

[605] Según ha apuntado la Corte de Constitucionalidad de Colombia, "la participación [de los pueblos indígenas] no se reduce meramente a una intervención en la actuación administrativa dirigida a asegurar el derecho de defensa de quienes van a resultar afectados con la autorización de la licencia ambiental…sino que tienen una significación mayor por los altos intereses que ella busca tutelar, como son los atinentes a la definición del destino y la seguridad de la subsistencia de las referidas comunidades". Sentencia de Tutela T-652, de 10 de noviembre de 1998. En el caso del Perú, el Tribunal Constitucional ha señalado que el Decreto Supremo 012-2008-EMM, que regula la participación ciudadana en relación con las actividades hidrocarburíferas, no cumple con los requisitos previstos por el Convenio 169 para la consulta de los pueblos indígenas. Tribunal Constitucional, Expediente 03343-2007-PA-TC, párr. 32 Cfr. Respuesta de CAAAP, DAR y CARE-Perú, p. 13 ("el procedimiento de participación ciudadana no reviste para los [pueblos indígenas] el carácter de consulta").

los procedimientos de consulta[606]. El cumplimiento del deber de consultar a los pueblos indígenas y tribales sobre la definición del marco legislativo e institucional de la consulta previa, es una de las medidas especiales requeridas para promover la participación de los pueblos indígenas en la adopción de las decisiones que les afectan directamente.

301. Es importante notar que, si bien la jurisprudencia interamericana y la práctica internacional han desarrollado los contenidos mínimos del deber estatal de consultar, no existe una fórmula única aplicable en todos los países para cumplir con este deber[607]. El artículo 34 del Convenio 169 incorpora explícitamente el principio de flexibilidad en la aplicación de sus disposiciones: "La naturaleza y el alcance de las medidas que se adopten para dar efecto al presente Convenio deberán determinarse con flexibilidad, teniendo en cuenta las condiciones propias de cada país".

302. La consulta, para ser previa, debe llevarse a cabo durante la fase exploratoria o de planificación del proyecto, plan o medida correspondiente, con suficiente antelación al comienzo de sus actividades de ejecución. Los procedimientos de consulta se deben desarrollar "antes de diseñar y ejecutar proyectos de explotación de recursos naturales en las tierras y territorios ancestrales de los pueblos indígenas"[608].

304. En cuanto a los proyectos y concesiones de explotación o extracción de los recursos naturales en territorios indígenas, la consulta debe

---

[606] Cfr. Convenio 169 de la OIT, artículo 6.1(a) (los Estados deberán "consultar a los pueblos interesados…cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente"); Declaración de Naciones Unidas, artículo 19 ("Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados…antes de adoptar medidas legislativas o administrativas que los afecten"). Según el Relator Especial de la ONU, "[n]o obstante el carácter necesariamente variable de los procedimientos de consulta en los diversos contextos, los Estados deben definir en la ley los procedimientos de consulta requeridos para determinadas categorías de actividades, como las de extracción de recursos naturales, que se realizan en territorios indígenas o que los afectan. Dichos procedimientos, previstos en leyes o reglamentos o en mecanismos especiales de consulta, deben por su parte ser elaborados en consulta con los pueblos indígenas." ONU – Consejo de Derechos Humanos – Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya. Doc. ONU A/HRC/12/34, 15 de julio de 2009, párr. 67.

[607] En este sentido se ha pronunciado el Relator Especial de la ONU, al explicar que "[n]o existe una fórmula específica para consultar a los pueblos indígenas aplicable a todos los países en todas las circunstancias", y que "[l]as características específicas del proceso de consultas requerido por el deber de celebrar consultas variará necesariamente en función de la naturaleza de la medida propuesta y del alcance de su impacto sobre los pueblos indígenas". ONU – Consejo de Derechos Humanos – Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas, James anaya. Doc. ONU A/HRC/12/34, 15 de julio de 2009, párrs. 37, 45.

[608] CIDH, Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la Democracia en Bolivia. Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 34, 28 de junio de 2007, párr. 249.

realizarse desde que se realiza la evaluación misma del otorgamiento de la concesión: los Estados deben garantizar, de antemano, la participación efectiva del pueblo indígena o tribal afectado, a través de sus métodos tradicionales de toma de decisiones, tanto en relación con el proceso de evaluación del otorgamiento de concesiones en su territorio, como en la adopción de las decisiones correspondientes[609]. Este también es el sentido del artículo 15 del Convenio 169 de la OIT, que requiere a los Estados que lleven a cabo consultas con los pueblos indígenas "antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras"[610]. El carácter previo de la consulta en estos supuestos se ve también confirmado por la Declaración de Naciones Unidas, que aclara que la consulta debe realizarse "antes de aprobar cualquier proyecto que afecta a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de los recursos"[611].

308. Los procesos de otorgamiento de concesiones extractivas o de implementación de planes o proyectos de desarrollo o inversión exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto a las comunidades consultadas, antes de y durante la consulta[612]. Según la jurisprudencia de la Corte Interamericana, la consulta debe ser informada, en el sentido de que los pueblos indígenas tengan "conocimiento de los posibles riesgos, incluidos los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto con conocimiento y de forma voluntaria"[613]. Para la Corte Interamericana, "este deber requiere que el Estado acepte y brinde información"[614], e "implica una

[609] Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 147.

[610] Convenio 169, artículo 15.2.

[611] Declaración de Naciones Unidas, artículo 32.2.

[612] CIDH, Informe No. 40/04, Caso 12.053, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo (Belice), 12 de octubre de 2004, párr. 142.

[613] Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 133.

[614] Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 133.

comunicación constante entre las partes"[615]. El carácter informado de la consulta conecta con la obligación de llevar a cabo estudios de impacto social y ambiental con carácter previo a la ejecución de planes de desarrollo o inversión o de concesiones extractivas susceptibles de afectar a estos pueblos[616].

309. El derecho a participar en los procesos de toma de decisiones relacionados con planes o proyectos de inversión y desarrollo o concesiones extractivas, y el derecho de acceso a la información, son dos elementos básicos para "respaldar y acrecentar la capacidad de las personas para salvaguardar y reivindicar"[617] los derechos a la vida y a la integridad personal en situaciones de riesgo ambiental grave, y así contribuir a "lograr una protección eficaz contra las condiciones ecológicas que constituyen una amenaza para la salud humana"[618]. Tal y como lo ha explicado la CIDH, "el acceso a la información es un prerrequisito para la participación pública en la toma de decisiones y para que los individuos puedan seguir de cerca y responder a las acciones del sector público y el privado. Las personas tienen derecho a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, de conformidad con lo que prescribe el artículo 13 de la Convención Americana"[619]. Por ello, la CIDH ha recomendado a los Estados: "dado que el derecho de participar en la toma de decisiones y el de iniciar recursos judiciales eficaces requieren acceso a la información, la Comisión recomienda que el Estado tome medidas para mejorar los sistemas de divulgación de información

---

[615] Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 133.

[616] En palabras del Relator Especial de la ONU, "en los casos relativos a explotación de recursos naturales o proyectos de desarrollo que afecten tierras indígenas, para que los pueblos indígenas interesados puedan adoptar decisiones libres e informadas sobre el proyecto en consideración es necesario que reciban información objetiva y completa sobre todos los aspectos del proyecto que los afecta, incluidas las repercusiones del proyecto sobre su vida y su entorno. A este respecto, es esencial que el Estado haga estudios sobre el impacto ambiental y social a fin de que se puedan conocer todas las consecuencias que cabe prever. Los grupos indígenas interesados deben conocer esos estudios de impacto en las primeras etapas de las consultas, tener tiempo suficiente para entender las conclusiones de los estudios y poder presentar sus observaciones y recibir información acerca de cualquier preocupación que planteen." ONU – Consejo de Derechos Humanos – Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya. Doc. ONU A/HRC/12/34, 15 de julio de 2009, párr. 53.

[617] CIDH, Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Ecuador. Doc. OEA/Ser.L/V/II.96, Doc. 10 rev.1, 24 de abril de 1997.

[618] CIDH, Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Ecuador. Doc. OEA/Ser.L/V/II.96, Doc. 10 rev.1, 24 de abril de 1997.

[619] 9 CIDH, Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Ecuador. Doc. OEA/Ser.L/V/II.96, Doc. 10 rev.1, 24 de abril de 1997.

sobre las cuestiones que afectan a la población, así como para dar más transparencia y oportunidades de participación del público en los procesos cuyas repercusiones inciden en los habitantes de los sectores en desarrollo"[620].

311. En analogía con las garantías aplicables en otros procedimientos judiciales o administrativos en los que participen los pueblos o individuos indígenas, la consulta informada exige a los Estados adoptar medidas para asegurar que los miembros de los pueblos o comunidades indígenas "puedan comprender y hacerse comprender..., facilitándoles, si fuera necesario, intérpretes"[621].

312. Del mismo modo, puede requerirse que el Estado suministre a dichos pueblos otros medios, que pueden incluir asistencia técnica e independiente, con miras a que los pueblos indígenas tengan la capacidad de adoptar decisiones plenamente informadas[622].

313. La consulta informada también exige a los Estados garantizar que en el marco de los procedimientos de consulta previa "se establezcan los beneficios que serán percibidos por los pueblos indígenas afectados, y las posibles indemnizaciones por los daños ambientales, siempre de conformidad con sus propias prioridades de desarrollo"[623].

314. La complejidad y magnitud de los proyectos o planes de inversión o desarrollo o de las concesiones extractivas de los recursos naturales puede requerir la celebración de reuniones previas de información.

---

[620] CIDH, Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Ecuador. Doc. OEA/Ser.L/V/II.96, Doc. 10 rev.1, 24 de abril de 1997.

[621] Convenio 169, artículo 12.

[622] Convenio 169, artículo 12. El apoyo técnico a los pueblos indígenas en el contexto de los procedimientos de consulta puede también interpretarse como uno de los requisitos de la provisión de medios para que los pueblos indígenas puedan ejercer plenamente su derecho a la autonomía. Convenio 169, Artículo 6.1.(c). El Relator Especial de la ONU indica en este sentido que "por lo general los pueblos indígenas se encuentran en desventaja en cuanto a influencia política, recursos financieros, acceso a la información y educación pertinente con respecto a las instituciones estatales o las partes del sector privado, como las empresas, que son sus contrapartes en las consultas. (…) los Estados deben tratar debidamente de superar el desequilibrio de poder, garantizando a los pueblos indígenas la asistencia financiera, técnica y de otro tipo que necesiten y haciéndolo sin utilizar dicha asistencia como palanca o para influir en las posiciones de los indígenas en las consultas." ONU – Consejo de Derechos Humanos – Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya. Doc. ONU A/HRC/12/34, 15 de julio de 2009, párrs. 50-51.

[623] CIDH, Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la Democracia en Bolivia. Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 34, 28 de junio de 2007, párr. 248.

Dichas reuniones, sin embargo, no deben confundirse con el tipo de negociación y diálogo requeridos por un proceso de consulta genuino.

315. El proceso de consulta con los pueblos indígenas debe llevarse a cabo de buena fe, y en todos los casos debe tener el objetivo de alcanzar un acuerdo, o de recibir el consentimiento informado de los pueblos indígenas a los planes de desarrollo o inversión o las concesiones extractivas que puedan afectar su derecho de propiedad sobre las tierras, territorios y recursos naturales[624]. […]

317. El énfasis puesto por la regulación internacional y regional sobre la buena fe en el cumplimiento del deber estatal de consulta a los pueblos indígenas busca establecer una garantía frente a los procesos de consulta meramente formales, una práctica desafortunadamente frecuente que ha sido denunciada consistentemente por los pueblos indígenas. Los procesos de consulta no equivalen al cumplimiento de una serie de requisitos *pro forma*[625]. La CIDH ha explicado que los procedimientos de consulta, en tanto medios para garantizar el derecho de los pueblos indígenas y tribales a participar en los asuntos que pueden afectarles, deben estar diseñados para "propender por la obtención del consentimiento libre e informado de los pueblos y no limitarse únicamente a una notificación o a un trámite de cuantificación de daños"[626].

---

[624] El Relator Especial de la ONU ha precisado en esta línea que "[e]n todos los casos en que una medida propuesta afecte los intereses particulares de los pueblos indígenas, la obtención de su consentimiento deberá ser, en cierta medida, una finalidad de las consultas. (…) esta exigencia no confiere a los pueblos indígenas un 'poder de veto' sino que, más bien, establece la necesidad de elaborar procedimientos de consulta con el fin de hacer todo lo posible por lograr el consenso de todas las partes interesadas. (…) Esos principios [de consulta y consentimiento] han sido concebidos para crear un diálogo en que los Estados y los pueblos indígenas puedan trabajar de buena fe con miras al logro del consenso y procuren seriamente llegar a un acuerdo satisfactorio. (…) el deber de los Estados de celebrar consultas con los pueblos indígenas y los principios conexos ha surgido para poner fin a modelos históricos de decisiones que se han impuesto a los pueblos indígenas y a condiciones de vida que han amenazado su supervivencia. Al mismo tiempo, los principios de consulta y consentimiento no confieren a los pueblos indígenas un derecho a imponer unilateralmente su voluntad a los Estados que actúan legítimamente y de buena fe en bien del interés del público. Los principios de consulta y consentimiento están más bien encaminados a evitar que se imponga la voluntad de una parte sobre la otra y a que, en lugar de ello, se procure llegar a un entendimiento mutuo y adoptar decisiones por consenso." ONU – Consejo de Derechos Humanos – Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya. Doc. ONU A/HRC/12/34, 15 de julio de 2009, párrs. 48-49.

[625] Según ha explicado el Relator Especial de la ONU, los términos de la Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas en este punto "sugieren que se hace más hincapié en que las consultas sean negociaciones en procura de acuerdos mutuamente aceptables y se celebren antes de la adopción de las decisiones sobre las medidas propuestas, y no consultas con el carácter de mecanismos para proporcionar a los pueblos indígenas información sobre decisiones que ya se han adoptado o están en proceso de adoptarse, sin permitirles influir verdaderamente en el proceso de adopción de decisiones." ONU – Consejo de Derechos Humanos – Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya. Doc. ONU A/HRC/12/34, 15 de julio de 2009, párr. 46.

[626] CIDH, Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la Democracia en Bolivia. Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 34, 28 de junio de 2007, párr. 248.

318. La consulta de buena fe exige la ausencia de cualquier tipo de coerción por parte del Estado o de agentes que actúen con su autorización o aquiescencia. En demasiados casos, las consultas a los pueblos indígenas se llevan a cabo en climas de hostigamiento e incluso de violencia perpetrada por guardias de seguridad privados contratados por las empresas responsables de los proyectos y, a veces, por las fuerzas de seguridad públicas.

319. La buena fe también es incompatible con prácticas tales como los intentos de desintegración de la cohesión social de las comunidades afectadas, sea a través de la corrupción de los líderes comunales o del establecimiento de liderazgos paralelos, sea a través de negociaciones con miembros individuales de las comunidades que son contrarias a los estándares internacionales.

320. En este sentido, la consulta de buena fe requiere el establecimiento de un clima de confianza mutua entre las partes, basado en el principio de respeto mutuo. Como señaló un Comité Tripartito del Consejo de Administración de la OIT, "considerando que el establecimiento de mecanismos eficaces de consulta y participación contribuyen a prevenir y resolver conflictos mediante el diálogo...el Comité subraya la necesidad de desplegar esfuerzos para intentar generar consensos en cuanto a los procedimientos, de facilitar su acceso dándoles amplia difusión y de crear un clima de confianza con los pueblos indígenas que propicie un diálogo productivo"[627]. Esto implica, entre otras, que "[p]ara lograr un clima de confianza y respeto mutuo en las consultas, el procedimiento consultivo en sí debe ser resultado del consenso. El Relator Especial [de la ONU] ha observado que, en muchos casos, los procedimientos de consulta no son efectivos ni gozan de la confianza de los pueblos indígenas porque estos no son includios debidamente en las deliberaciones que dan lugar a la definición y aplicación de los procedimientos de consulta"[628].

---

[627] Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Guatemala del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Federación de Trabajadores del Campo y la Ciudad (FTCC), GB.294/17/1; GB.299/6/1 (2005), párr. 53.

[628] ONU – Consejo de Derechos Humanos – Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya. Doc. ONU A/HRC/12/34, 15 de julio de 2009, párr. 51.

321. En tanto proceso que involucra a dos partes, la consulta de buena fe tiene asimismo una serie de implicaciones para los propios pueblos indígenas. Como partes en procesos de negociación y diálogo de buena fe en el marco del deber estatal de consultar, los pueblos indígenas tienen la responsabilidad primaria de participar activamente en dichos procesos. Ahora bien, las responsabilidades de los pueblos indígenas en relación con la consulta no pueden ser interpretadas de forma tal que se limiten sus derechos humanos o el ejercicio de formas pacíficas de protesta social.

324. En la medida en que los planes o proyectos de desarrollo o inversión o las concesiones extractivas afecten de manera sustancial al derecho de propiedad indígena y otros derechos conexos, el deber de consulta requiere, de todas las partes involucradas, flexibilidad para acomodar los distintos derechos e intereses en juego. El deber de los Estados es el de ajustar o incluso cancelar el plan o proyecto con base en los resultados de la consulta con los pueblos indígenas, o, en defecto de tal acomodo, el de proporcionar motivos objetivos y razonables para no haberlo hecho.

325. El no prestar la consideración debida a los resultados de la consulta en el diseño final de los planes o proyectos de inversión o desarrollo o de las concesiones extractivas va en contra del principio de buena fe que rige el deber de consultar, el cual debe permitir a los pueblos indígenas la capacidad de modificar el plan inicial. Desde otra perspectiva, las decisiones relativas a la aprobación de estos planes, que no expresen las razones que justifican la falta de acomodo de los resultados del proceso de consulta, podrían ser consideradas contrarias a las garantías del debido proceso establecidas por los estándares del sistema interamericano de derechos humanos.

326. El hecho de que el consentimiento de los pueblos indígenas no se exija al término de todos los procesos de consulta no implica que el deber estatal de consulta se limite al cumplimiento de procedimientos formales. Desde un punto de vista sustantivo, los Estados tienen el deber de tomar en cuenta las preocupaciones, demandas y propuestas

expresadas por los pueblos o comunidades afectados, y de prestar la debida consideración a dichas preocupaciones, demandas y propuestas en el diseño final del plan o proyecto consultado.

327. Cuando quiera que el acomodo no sea posible por motivos objetivos, razonables y proporcionales a un interés legítimo en una sociedad democrática, la decisión administrativa que apruebe el plan de inversión o desarrollo debe argumentar, de forma razonada, cuáles son dichos motivos. Esa decisión, y las razones que justifican la no incorporación de los resultados de la consulta al plan final, deben ser formalmente comunicadas al pueblo indígena respectivo[629].

328. […] las decisiones adoptadas deben estar sujetas a revisión por parte de las instancias administrativas y judiciales de nivel superior, a través de procedimientos adecuados y efectivos, que evalúen la validez y pertinencia de dichas razones, así como el equilibrio entre los derechos e intereses en juego.

334. El desarrollo de los estándares internacionales sobre los derechos de los pueblos indígenas, incluyendo aquellos fijados por el sistema interamericano, hace posible identificar una serie de circunstancias donde la obtención del consentimiento de los pueblos indígenas es obligatoria.

1. La primera de estas situaciones, identificada por el Relator Especial de Naciones Unidas, es la de los planes o proyectos de desarrollo o inversión que impliquen el desplazamiento de los pueblos o comunidades indígenas de sus territorios tradicionales, es decir, su reubicación permanente. El requisito del consentimiento en estos casos se establece en el artículo 10 de la Declaración de Naciones Unidas: "Los pueblos indígenas no serán desplazados por la fuerza de sus tierras o territorios, No se procederá a ningún traslado sin el

[629] Según ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, "las decisiones que adopten los órganos internos, que puedan afectar los derechos humanos, deben estar debidamente fundamentadas, pues de lo contrario serían decisiones arbitrarias. En este sentido, la argumentación de un fallo debe mostrar que han sido debidamente tomados en cuenta los alegatos de las partes…Asimismo, la motivación demuestra a las partes que éstas han sido oídas." Corte IDH, Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") vs. Venezuela (Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas). Sentencia de 5 de Agosto de 2008, Serie C N° 182, párr. 78(e). Asimismo, la Corte ha subrayado que la fundamentación motivada de las decisiones judiciales o administrativas es la garantía que "otorga credibilidad [a] las decisiones jurídicas en una sociedad democrática", "proporciona la posibilidad de criticar la resolución y un nuevo examen de la cuestión ante las instancias superiores" y, en consecuencia, es "una de las «debidas garantías» incluidas en el artículo 8.1 de la Convención para salvaguardar el derecho a un debido proceso". Corte IDH, Caso Tristán Donoso vs. Panamá, Sentencia de 27 de enero de 2007, Serie C, No. 193, párrs. 152-153.

consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas interesados, ni sin un acuerdo previo sobre una indemnización justa y equitativa y, siempre que sea posible, la opción del regreso"[630].

2. El consentimiento de los pueblos indígenas también se requiere, según la Corte Interamericana en el caso Saramaka, en los casos en que la ejecución de planes de inversión o desarrollo o de concesiones de explotación de los recursos naturales privaría a los pueblos indígenas de la capacidad de usar y gozar de sus tierras y de otros recursos naturales necesarios para su subsistencia.

3. Otro caso en el que, como apunta el Relator Especial, resulta exigible el consentimiento de los pueblos indígenas, es el de depósito o almacenamiento de materiales peligrosos en tierras o territorios indígenas, según dispone el artículo 29 de la Declaración de Naciones Unidas[631].

Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/15. 31 diciembre 2015

108. La información suministrada por el Estado en el proceso de una consulta previa debe ser clara o accesible. Esto supone que la información entregada sea realmente comprensible, lo cual incluye, entre otros, que su divulgación se realice en lenguaje claro y que, en aquellos casos que fuere necesario, se difunda con ayuda de traductor o en un idioma o dialecto que permita a los miembros de las comunidades indígenas involucradas entenderla de manera plena. La información proporcionada debe ser también suficiente, es decir, apropiada y completa para la formación de un consentimiento no manipulado en torno al proyecto o actividad propuesta. La condición de oportunidad implica que la información debe ser presentada con suficiente antelación a cualquier autorización o inicio de los procesos de negociación, tomando

[630] Ver, en el mismo sentido, el artículo 16 del Convenio 169 de la OIT.

[631] Declaración de Naciones Unidas, artículo 29.2 ("Los Estados adoptarán medidas eficaces para garantizar que no se almacenen ni eliminen materiales peligrosos en las tierras o territorios de los pueblos indígenas sin su consentimiento libre, previo e informado").

en cuenta el proceso de consulta y los plazos requeridos para la adopción de decisiones de la respectiva comunidad indígena[632].

Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de personas afrodescendientes. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 109. 16 marzo 2021

226. La CIDH y su REDESCA urgen a los Estados a garantizar el ejercicio pleno del derecho a la consulta y consentimiento, libre, previo e informado a las comunidades afrodescendientes en consonancia con el principio de la libre determinación. Asimismo, instan a los Estados a efectuar en los territorios colectivos afrodescendientes estudios de impacto ambiental que evalúen los posibles daños o afectaciones que puedan ocasionar los proyectos de inversión u actividades empresariales en los sectores de turismo, minería, energía, agricultura, urbanístico, construcción, entre otros. Corresponde a los Estados garantizar la participación efectiva de estas comunidades en los estudios previos a conceder licencias ambientales para la ejecución de dichos proyectos o actividades.

Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la Panamazonía OAS/Ser.L/V/II. Doc. 176 29 septiembre 2019

48. El enfoque de género, acompañado por el enfoque intercultural, permite reconocer la especial posición de las mujeres indígenas y adoptar medidas culturalmente adecuadas que garanticen el goce de sus derechos y libertades fundamentales, y les permitan una vida libre de discriminación y violencia. Estos enfoques, a criterio de la CIDH, […] deben aplicarse a los procesos de consulta, en los que los Estados deben velar por garantizar la participación de mujeres en los procesos internos de toma de decisiones, a través de medios respetuosos de su derecho consuetudinario[633].

---

[632] CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano. OEA⁄Ser.L⁄V⁄II. CIDH⁄RELE⁄INF. 1⁄09. 30 de diciembre de 2009. párr. 72.

[633] CIDH. Las mujeres indígenas y sus derechos humanos en las Américas. OEA⁄Ser.L⁄V⁄II. Doc.44⁄17, 2017, párr. 231. CIDH. Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: Protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo. OEA⁄Ser.L⁄V⁄II.Doc. 47⁄15, 2016, párr. 211. OEA. Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. 2016.

Situación de derechos humanos en Brasil. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 9. 12 febrero 2021

49. El Estado debe realizar consultas de buena fe, culturalmente adecuadas, previas, libres e informadas, sobre todas las modificaciones físicas que se hagan en el territorio tradicional o en sus proximidades, además de las actividades […] que puedan afectar a las comunidades, como las actividades que generan residuos, contaminación sonora, un gran desplazamiento de personas en la zona o restricciones de su derecho a la libre circulación. Análogamente, se deben realizar consultas sobre iniciativas y proyectos de ley para que las comunidades […] también se beneficien del proyecto[634].

52. La consulta previa debe realizarse no solo sobre asuntos relacionados con el territorio o que tengan un impacto ambiental, sino también con respecto a normas aplicables a la libre circulación en territorios tradicionales, cambios en la estructura administrativa gubernamental y el otorgamiento de permisos ambientales[635]. […].

73. A la vez, la Comisión felicita a los pueblos y las comunidades indígenas por la iniciativa de elaborar protocolos autónomos de consulta y consentimiento[636]. Estos instrumentos representan un ejercicio legítimo de su derecho a participar en los procesos consultivos de acuerdo con sus propias normas culturales[637]. Sin embargo, esos protocolos no han sido institucionalizados por el Estado, lo cual es necesario para que se cumplan debidamente y pasen a formar parte de la práctica del Estado en todas las situaciones que requieran una consulta.

---

[634] Câmara dos Deputados. Projeto cria fundo para beneficiar comunidades afetadas pela base de Alcântara, 19 de abril de 2019.

[635] Racismo Ambiental. Expansão da Base de Alcântara pode desabrigar 2700 famílias quilombolas, 19 de marzo de 2019.

[636] La Comisión tomó conocimiento de varios protocolos de consulta, entre ellos el Consentimiento Wajãpi, el Protocolo de Consulta Juruna (Yudjá) de la Tierra Indígena Paquiçamba de Volta Grande do Rio Xingu, el Protocolo de Consulta de los Pueblos Indígenas del Territorio de Xingu, el Protocolo de Consulta al Pueblo Waimiri Atroari, el Protocolo de Consulta del Instituto Kayapó-Menkrãgnoti asociados a Kabu y el proyecto de Protocolo de Consulta de los Pueblos Indígenas de Oiapoque. Rede de Cooperação Amazônica, Consulta prévia, livre e informada, 22 de abril de 2019.

[637] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, párr. 177.

Situación de derechos humanos en Honduras. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 146. 27 agosto 2019

203. […] Asimismo, la CIDH desea enfatizar que, tras la realización del proceso de consulta y en su caso, la obtención del consentimiento, los Estados deben seguir velando para que tales actividades, planes o proyectos autorizados no conlleven la negación de su integridad física y cultural de los pueblos indígenas y afrodescendientes. […]

216. […] la CIDH recuerda que la consulta previa no es una herramienta para mitigar la conflictividad social, sino un procedimiento para hacer efectivo el derecho a la libre determinación, en relación con las actividades que se realizan en sus tierras y territorios ancestrales, o que tienen un impacto en los recursos naturales que allí se encuentran.

220. En concreto, la CIDH exhorta al Estado […] a implementar políticas públicas que aborden las necesidades de estos grupos. Cualquier iniciativa, programa y política relativa a los pueblos indígenas y afrodescendientes deben ajustarse a sus necesidades y preocupaciones y deben ser debidamente consultadas con ellos. […]

Situación de derechos humanos en Guatemala. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 208/17.31 diciembre 2017

108. En este sentido, la Comisión resalta, que la obligación estatal de consultar de manera previa, libre e informada a los pueblos indígenas y tribales también se relaciona con la adopción de medidas legislativas[638]. La Corte IDH ha señalado que "cuando se trate de la consulta previa a la adopción de una medida legislativa, los pueblos indígenas deberán ser consultados previamente en todas las fases del proceso de producción normativa, y dichas consultas no deben ser restringidas a propuestas"[639]. En ese orden de ideas, la Comisión considera que la identificación de la medida a ser consultada resulta de fundamental importancia en el proceso de consulta y consentimiento. Por ello, debe dotarse de las mayores garantías posibles a fin de reducir la

[638] Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, párr. 181.

[639] Ídem.

discrecionalidad en la decisión y de aplicar en términos no restrictivos el concepto de “afectación”. Lo anterior, con independencia del tipo de megaproyecto, proyecto de extracción, de inversión u otro de que se trate que afecte los pueblos ancestrales[640].

Informes de admisibilidad

Informe No. 49/23. Petición 1633-11. Informe de admisibilidad. Integrantes de la comunidad indígena de San Mateo Texcalyácac, México. 12 marzo 2023

27. La CIDH ha resaltado la necesidad de que los pueblos indígenas afectados participen en los procesos de estudio de impacto social y ambiental ya que “se requiere necesariamente del conocimiento de los miembros de los pueblos indígenas para identificar dichos impactos, así como para la identificación de posibles alternativas y medidas de mitigación”[641].

Resoluciones

Resolución 3/2021. Emergencia Climática: Alcance y obligaciones interamericanas de derechos humanos. Adoptada por la CIDH el 31 de diciembre de 2021

24. Los Estados deben respetar y garantizar sin discriminación alguna la participación significativa a través de la garantía del derecho a la consulta previa buscando el consentimiento libre, previo e informado en el diseño de los planes de acción, políticas públicas, normas y/o proyectos relacionados directa e indirectamente con la lucha contra el cambio climático. Esta participación debe considerar un enfoque intercultural e incorporar adecuadamente los conocimientos tradicionales y locales en materia de mitigación y adaptación y respetar el deber de acomodo en la decisión final.

Resolución 1/2020. Pandemia y Derechos Humanos en las Américas. Adoptada por la CIDH el 10 de abril de 2020

---

[640] CIDH, Situación de los Derechos Humanos en Guatemala: Diversidad, desigualdad y exclusión, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 43/15, 30 de diciembre de 2015, párr. 495.

[641] CIDH. Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales: normas y jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 56/09, párrs. 266-267.

57. Abstenerse de promover iniciativas legislativas y/o avances en la implementación de proyectos productivos y/o extractivos en los territorios de los pueblos indígenas durante el tiempo en que dure la pandemia, en virtud de la imposibilidad de llevar adelante los procesos de consulta previa, libre e informada (debido a la recomendación de la OMS de adoptar medidas de distanciamiento social) dispuestos en el Convenio 169 de la OIT y otros instrumentos internacionales y nacionales relevantes en la materia.

D. DERECHO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

112. Tanto la CIDH como distintos sectores de la sociedad civil, organizaciones internacionales y la mayor parte de los Estados han considerado que el derecho a la libertad de expresión es esencial para el desarrollo y fortalecimiento de la democracia y para el ejercicio pleno de los derechos humanos, y una garantía fundamental para asegurar el Estado de derecho y las instituciones democráticas.[642]

113. El derecho a la libertad de expresión, consagrado en el artículo 13 de la Convención Americana, busca fortalecer el funcionamiento de sistemas democráticos pluralistas y deliberativos mediante la protección y el fomento de la libre circulación de información, ideas y expresiones de toda índole. En este sentido, la Corte ha afirmado que "la libertad de expresión es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública[643]". Es decir, el control democrático a través de la opinión pública fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública[644].

114. Por su parte, la Comisión ha señalado que el derecho a la libertad de expresión e información es uno de los principales mecanismos que tiene la sociedad para ejercer un control democrático sobre las personas que tienen a su cargo asuntos de interés público. Por lo tanto, cuando ésta se restringe también se impide o limita el control de la ciudadanía sobre el funcionariado público, y la democracia se

---

642 CIDH. Informe sobre la situación de los derechos humanos en Venezuela OEA/Ser.L/V/II.118Doc 4 rev. 1 24 octubre 2003, párr. 365.

643 37 Cfr. Corte IDH. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 70.

644 CIDH. INFORME No. 27/15. Caso 12.795. Fondo. Alfredo Lagos del Campo. Perú. 21 de julio de 2015, párr. 75.

transforma en un sistema en donde el autoritarismo encuentra un terreno fértil para imponerse sobre la voluntad de la sociedad.[645]

115. Por lo tanto, en este capítulo se compendian estándares que hacen referencia a diversos elementos que, de acuerdo con los estándares interamericanos, constituyen derechos protegidos bajo la libertad de expresión, en particular: el acceso a la información pública y de interés público; el derecho a la protesta pacífica; el derecho de reunión bajo el espacio público; el internet y los límites y prohibiciones alrededor de los discursos de odio y la incitación a la violencia.

1. Acceso a la información pública y de interés público

116. La Comisión ha señalado que el derecho de acceso a la información es un derecho fundamental de los individuos, ya que es uno de los instrumentos más eficaces para el control ciudadano sobre las actuaciones de las autoridades y para el afianzamiento de las democracias en el hemisferio[646]. Este derecho está contenido en las previsiones del artículo 13(1) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en cuanto establece la libertad de buscar información. En el mismo sentido, la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión lo establece expresamente: El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Por lo tanto, los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho el cual sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas[647].

117. A continuación, se compendian estándares que hacen referencia al alcance y contenido del derecho al acceso a la información pública y las limitaciones permitidas por la Convención y estándares interamericanos.

---

[645] CIDH. Tercer Informe sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay OEA/Ser./L/VII.110 doc. 52. 9 marzo 2001, párr. 39.

[646] CIDH. Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en el Paraguay. OEA/Ser./L/VII.110 doc. 52. 9 marzo 2001, párr. 27.

[647] CIDH. Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en el Paraguay. OEA/Ser./L/VII.110 doc. 52. 9 marzo 2001, párr. 28.

Informes de país

Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en el Paraguay. OEA/Ser./L/VII.110 doc. 52. 9 marzo 2001

5. La libertad de expresión comprende el derecho de toda persona a *buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole*. De esta manera, este derecho tiene una doble dimensión tanto individual como social. Sobre el particular, la Corte ha dicho que esta doble dimensión:

…requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno.[648]

41. La necesidad de un control completo y eficaz sobre el manejo de los asuntos públicos, como garantía para la existencia de una sociedad democrática, requiere que las personas que tengan a su cargo el manejo de los mismos cuenten con una protección diferente que la que tendría cualquier particular que no esté involucrado en asuntos de interés público.

45. Al respecto, la Comisión Americana ha establecido que:

El tipo de debate político a que da lugar el derecho a la libertad de expresión e información generará indudablemente ciertos discursos críticos o incluso ofensivos para quienes ocupan cargos públicos o están íntimamente vinculados a la formulación de la política pública. De ello se desprende que una ley que ataque el discurso que se considera crítico de la administración pública en la persona del individuo objeto de esa expresión afecta la esencia misma y al contenido de la libertad de expresión[649].

---

[648] Corte IDH "La Colegiación Obligatoria de Periodistas" (Artículos 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-5⁄85, párr. 30.

[649] CIDH Informe sobre la compatibilidad entre las leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, págs. 218 y 219.

46. Y agrega:

(...) En la arena política en particular, el umbral para la intervención del Estado con respecto a la libertad de expresión e información es necesariamente más alto debido a la función crítica del diálogo político en una sociedad democrática…[650]

47. El criterio a utilizar de acuerdo a la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión es que la protección a la reputación debe estar garantizada sólo a través de sanciones civiles, en los casos en que la persona ofendida sea un funcionario público o persona pública o particular que se haya involucrado voluntariamente en asuntos de interés público. Además, en estos casos, debe probarse que en la difusión de las noticias el comunicador social tuvo la intención de infligir daño o tuvo pleno conocimiento que se estaban difundiendo noticias falsas o se condujo con manifiesta negligencia en la búsqueda de la verdad o falsedad de las mismas. Dicha posición se conoce como la doctrina de la "real malicia"[651].

48. Asimismo, se requiere que las opiniones que no sean afirmaciones fácticas, en cuanto se refieran a personas públicas, no sean sancionadas. Al respecto, la Comisión ha establecido que éste es especialmente el caso de la arena política en donde la crítica se realiza frecuentemente mediante juicios de valor y no mediante declaraciones exclusivamente basadas en hechos. En este sentido, puede resultar imposible demostrar la veracidad de las declaraciones, dado que los juicios de valor no admiten prueba. Las normas que penalizan estas expresiones plantean la posibilidad de que quien critica de buena fe al gobierno sea sancionado por su crítica.

---

[650] CIDH Informe sobre la compatibilidad entre las leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pág. 222.

[651] El Principio 10 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión establece: *"Las leyes de privacidad no deben inhibir ni restringir la investigación y difusión de información de interés publico. La protección a la reputación debe estar garantizada sólo a través de sanciones civiles, en los casos en que la persona ofendida sea un funcionario público o persona pública o particular que se haya involucrado (sigue) voluntariamente en asuntos de interés público. Además, en estos casos, debe probarse que en la difusión de noticias el comunicador tuvo intención de infligir daño o pleno conocimiento de que se estaba difundiendo noticias falsas o se condujo con manifiesta negligencia en la búsqueda de la verdad o falsedad de las mismas".*

Segundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Perú. OEA/Ser.L/V/II.106 Doc. 59 rev. 2 junio 2000

3. La libertad de expresión es [...] también *conditio sine qua non* para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre[652].

Informe sobre la situación de derechos humanos en Venezuela. OEA/Ser.L/V/II.118. Doc. 4 rev. 1. 24 octubre 2003

367. La protección del derecho a expresar las ideas libremente es fundamental para la plena vigencia del resto de los derechos: sin libertad de expresión e información no hay una democracia plena, y sin democracia, la historia hemisférica ha demostrado que desde el derecho a la vida hasta la propiedad son puestos seriamente en peligro. Se puede afirmar la directa relación entre el ejercicio de la libertad de expresión y opinión con la vida democrática de los pueblos.

Informes temáticos

Una Agenda Hemisférica para la defensa de la libertad de expresión. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 4/09. 25 febrero 2009

30. La trascendencia del derecho de acceso a la información se explica por múltiples razones, entre las cuales la jurisprudencia interamericana ha resaltado: (a) su carácter de herramienta crítica para la participación democrática, el control del funcionamiento del Estado y de la gestión pública, y el control de la corrupción por parte de la opinión pública, en ausencia de los cuales se hace imposible el escrutinio ciudadano del quehacer estatal y la prevención de abusos

[652] Corte IDH, "La Colegiación Obligatoria de Periodistas" (Artículos 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-5/85, 13 de noviembre de 1985, párrafo 70.

gubernamentales mediante un debate público informado[653]; (b) su valor en tanto medio para la autodeterminación individual y colectiva, en particular la autodeterminación democrática, puesto que habilita a las personas y a las sociedades para adoptar decisiones informadas sobre el rumbo que le quiere imprimir a su existencia; y (c) su naturaleza de instrumento para el ejercicio de otros derechos humanos, especialmente por parte de quienes se encuentran en posiciones subordinadas o vulnerables, ya que es sólo mediante el conocimiento preciso del contenido de los derechos humanos y de sus formas y medios de ejercicio que se puede acceder efectivamente a su pleno goce y disfrute.

39. Finalmente, la jurisprudencia ha hecho énfasis sobre los rasgos particulares que adquiere la libertad de expresión cuando se ejerce en el marco de procesos electorales[654]. En este sentido, la Corte Interamericana ha establecido que el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión se trata de un elemento fundamental durante los procesos de elección de las autoridades que gobernarán un Estado, porque: (i) es una herramienta esencial para la formación de la opinión pública de los electores, que fortalece la contienda política entre los distintos participantes, provee instrumentos de análisis de las propuestas de cada uno de ellos y permite así una mayor transparencia y fiscalización de las futuras autoridades y su gestión; y (ii) nutre la formación de la voluntad colectiva manifestada en el sufragio[655]. Asimismo, el sano debate democrático exige que exista el mayor nivel de circulación de ideas, opiniones e informaciones respecto de los candidatos, sus partidos y sus propuestas durante el período que precede a unas elecciones, principalmente a través de los medios de comunicación, de los candidatos, y de quienes deseen expresarse. […]

---

653 Idem. Véase también, Alegatos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Claude Reyes y otros v. Chile. Transcritos en la sentencia del 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. Declaraciones Conjuntas de 1999 y de 2004 de los Relatores Especiales para la Libertad de Expresión de la ONU, la OEA y la OSCE.

654 Cfr. Caso Ricardo Canese, supra nota 9, párr. 90.

655 Cfr. Caso Ricardo Canese, supra nota 9, párrs. 88-90.

El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 1/09. 30 diciembre 2009

14. Tal como ha sido ampliamente reconocido en el seno de las relatorías para la libertad de expresión, frente a un conflicto de normas, la ley de acceso a la información deberá prevalecer sobre toda otra legislación[656]. Lo anterior, toda vez que se ha reconocido al derecho de acceso a la información como un requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia[657]. Esta exigencia ayuda a promover que los Estados cumplan efectivamente con la obligación de establecer una ley de acceso a la información pública y a que la interpretación de la misma resulte efectivamente favorable al derecho de acceso[658].

Informe sobre terrorismo y derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II.116. Doc. 5 rev. 1 corr. 22 octubre 2002

267. El respeto y la protección de la libertad de expresión es un factor fundamental del fortalecimiento de la democracia y de la garantía de los derechos humanos al ofrecer a los ciudadanos un instrumento indispensable para una participación informada. La fragilidad de las instituciones del Estado, la corrupción oficial y otros problemas con frecuencia impiden que las violaciones de los derechos humanos salgan a la luz y sean castigadas. En países afectados por estos problemas, el ejercicio de la libertad de expresión se ha transformado en uno de los medios principales a través de los cuales actos ilegales o abusivos que antes pasaban desapercibidos o ignorados por las autoridades o perpetrados por ellas, ahora se denuncian. […]

---

656 Declaración Conjunta de los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OEA y la OSCE (2004).

657 Asamblea General de la OEA. Resolución 1932 (XXXIII-O/03), "Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia". 10 de junio de 2003; Resolución 2057 (XXXIV-O/04), "Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia". 8 de junio de 2004; Resolución 2121 (XXXV-O/05), "Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia". 7 de junio de 2005; y Resolución 2252 (XXXVI-O/06), "Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia". 6 de junio de 2006.

658 CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso Claude Reyes y otros. Transcritos en: Corte I.D.H., Caso Claude Reyes y otros. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 58 d).

Informe sobre Libertad de expresión en las Américas: los cinco primeros informes de la Relatoría para la Libertad de expresión.

[…] el efectivo respeto a la libertad de expresión es una herramienta fundamental para incorporar a quienes, por razones de pobreza, son marginados tanto de la información, como de cualquier diálogo. Dentro de este marco de referencia, es deber del Estado garantizar la igualdad de oportunidades a todas las personas para recibir, buscar e impartir información por cualquier medio de comunicación sin discriminación, eliminando todo tipo de medidas que discriminen a un individuo o grupo de personas en su participación igualitaria y plena de la vida política, económica y social de su país[659]. Este derecho garantiza una voz informada para todas las personas, condición indispensable para la subsistencia de la democracia.

El Relator Especial considera que es precisamente a través de una participación activa y pacífica de toda la sociedad en las instituciones democráticas del Estado en donde el ejercicio de la libertad de expresión se manifiesta plenamente permitiendo mejorar la condición de sectores marginados.

Este principio a su vez establece el parámetro al que el Estado debe ajustarse para la negación de información en su poder. Debido a la necesidad de promover una mayor transparencia de los actos de gobierno como base para el fortalecimiento de las instituciones democráticas de los países del hemisferio, las limitaciones a los archivos en poder del Estado deben ser excepcionales. Estas deben estar claramente establecidas en la ley y aplicable sólo en el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas. Se considera por lo tanto que cada acto restrictivo de acceso a la información debe ser resuelto sobre la base de cada caso peticionado. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha interpretado que las restricciones a la libertad de expresión e información deben "juzgarse haciendo referencia a las necesidades legítimas de las sociedades y las instituciones

[659] Véase CIDH, Documentos Básicos en Materia de Derechos Humanos en el Sistema Interamericano, Opinión Consultiva OC-5/85 párr. 70, OEA/ser.L/V/II92/rev. 3, 3 mayo de 1996.

democráticas" dado que la libertad de expresión e información es esencial para toda forma de gobierno democrático[660]. Por lo tanto, dentro de este contexto, el Estado debe asegurar que cuando existe un caso de emergencia nacional, la negación a la información en poder del Estado será impuesta sólo por el período estrictamente necesario por las exigencias de las circunstancias y modificado una vez concluida la situación de emergencia[661] El Relator Especial recomienda que se asegure la revisión de la información considerada de carácter clasificada, a cargo de una instancia judicial independiente capaz de balancear el interés de proteger los derechos y las libertades de los ciudadanos con la seguridad nacional.

Asimismo, este principio establece que es inadmisible la imposición de presiones económicas o políticas por parte de sectores de poder económico y/o del Estado con el objetivo de influenciar o limitar tanto la expresión de las personas como de los medios de comunicación. La Comisión Interamericana ha expresado al respecto que el uso de poderes para limitar la expresión de ideas se presta al abuso, ya que al acallar ideas y opiniones impopulares o críticas se restringe el debate que es fundamental para el funcionamiento eficaz de las instituciones democráticas. La limitación en el libre flujo de ideas que no incitan a la violencia anárquica es incompatible con la libertad de expresión y con los principios básicos que sostienen las formas pluralistas y democrática de las sociedades actuales[662].

Asimismo, la Comisión indicó, citando a la Corte Interamericana, que la "referencia constante a la democracia en los artículos 29 y 32 indica que toda vez que las disposiciones de la Convención son vitales para la preservación y el funcionamiento de las instituciones democráticas, las "justas exigencias de la democracia deben orientar su interpretación". De manera que la interpretación de las restricciones a la libertad de

[660] Corte IDH, La Colegiación Obligatoria de Periodistas, nota 2 supra, párr.70.

[661] Véase Capítulo IV, Artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que contempla las obligaciones de los Estados bajo situaciones de emergencia.

[662] CIDH, "Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos", OAS Doc. 9, 88 Período de Sesiones, 17 de febrero de 1995.

expresión e información (artículo 13(2)) debe "juzgarse haciendo referencia a las necesidades legítimas de las sociedades y las instituciones democráticas´, dado que la libertad de expresión e información es esencial para toda forma de gobierno democrática"[663].

La primera derivación de este sistema dual de protección es la necesidad de revisar las leyes de desacato para adecuarlas al artículo 13 de la Convención Americana[664]. Al respecto la Comisión señaló que "en conclusión, la Comisión entiende que el uso de tales poderes para limitar la libertad de expresión de ideas se presta al abuso, como medida para acallar ideas y opiniones impopulares, con lo cual se restringe un debate que es fundamental para el funcionamiento eficaz de las instituciones democráticas. Las leyes que penalizan la expresión de ideas que no incitan a la violencia anárquica son incompatibles con la libertad de expresión y pensamiento consagrada en el artículo 13 y con el propósito fundamental de la Convención Americana de proteger y garantizar la forma pluralista y democrática de vida".

El Relator Especial considera que es precisamente a través de la participación política activa en las instituciones democráticas del Estado en donde el ejercicio de la libertad de expresión e información cumple una función fundamental para instrumentar los cambios necesarios, tanto en el ámbito de las instituciones como de la sociedad, que permitan mejorar la condición de la mujer en el hemisferio.

Es incuestionable el papel central que juega la libertad de expresión en el fortalecimiento de la democracia. El derecho a expresar las ideas y difundir las informaciones de que se tiene conocimiento es indispensable para que los habitantes de un país participen en las actividades públicas.

---

663 Véase Corte IDH, La Colegiación Obligatoria de Periodistas, Opinión Consultiva OC-5/85 Serie A, No. 5, del 13 de noviembre de 1985, [en adelante Corte IDH, La Colegiación Obligatoria de Periodistas], párr. 42.

664 Sobre este particular, la Relatoría para la Libertad de Expresión ha expresado en reiteradas oportunidades la necesidad de que se deroguen las leyes de desacato de los ordenamientos jurídicos del hemisferio.

La consolidación y desarrollo de la democracia, tal y como lo apunta el preámbulo de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión adoptada por la Comisión en el 2000, depende de la libertad de expresión.

El derecho a la libertad de expresión e información es uno de los principales mecanismos que tiene la sociedad para ejercer un control democrático sobre las personas que tienen a su cargo asuntos de interés público. Por consiguiente, cuando se restringe la libertad de expresión e información, se impide o limita el control de la ciudadanía sobre los funcionarios públicos y se transforma a la democracia en un sistema donde el autoritarismo encuentra un terreno fértil para imponerse sobre la voluntad de la sociedad[665].

El respeto y la protección de la libertad de expresión es un factor fundamental del fortalecimiento de la democracia y de la garantía de los derechos humanos al ofrecer a los ciudadanos un instrumento indispensable para una participación informada. La fragilidad de las instituciones del Estado, la corrupción oficial y otros problemas con frecuencia impiden que las violaciones de los derechos humanos salgan a la luz y sean castigadas. En países afectados por estos problemas, el ejercicio de la libertad de expresión se ha transformado en uno de los medios principales a través de los cuales actos ilegales o abusivos que antes pasaban desapercibidos o ignorados por las autoridades o perpetrados por ellas, ahora se denuncian. Como lo afirma la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

[…] La libertad de expresión es por lo tanto no sólo un derecho de los individuos sino de la sociedad misma[666].

---

[665] Un juez de la Corte Suprema de Estados Unidos expresó que "Esta Nación puede vivir en paz sin juicios por difamación basados en discusiones públicas acerca de asuntos y funcionarios públicos. Pero dudo que sea posible para un país vivir en libertad cuando puede hacerse sufrir física o económicamente al pueblo por criticar a su Gobierno, sus actos o sus funcionarios. Porque una democracia representativa deja de existir en el momento en que se absuelve, por cualquier medio, a los funcionarios públicos de la responsabilidad frente a sus mandantes, y esto sucede cada vez que puede impedirse a dichos mandantes pronunciar, escribir o publicar sus opiniones sobre cualquier medida pública o sobre la conducta de quienes la aconsejan o ejecutan". The New York Times v. Sullivan. 376 US 255, 84 S.Ct. 710 (1964).

[666] Corte IDH, La Colegiación Obligatoria de Periodistas, nota 2 supra, párr. 70.

Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 2/09. 30 diciembre 2009

40. Como se mencionó, el control democrático de la gestión pública, a través de la opinión pública, fomenta la transparencia de las actividades del Estado y la responsabilidad de los funcionarios públicos sobre su gestión, así como la participación ciudadana más amplia. Por ello, en el contexto democrático, las expresiones sobre funcionarios públicos o personas que ejercen funciones públicas, así como sobre los candidatos a ejercer cargos públicos, deben gozar de un margen de apertura particularmente reforzado. En este sentido, los funcionarios públicos y quienes aspiran a serlo, en una sociedad democrática, tienen un umbral distinto de protección, que les expone en mayor grado al escrutinio y a la crítica del público, lo cual se justifica por el carácter de interés público de las actividades que realizan, porque se han expuesto voluntariamente a un escrutinio más exigente y porque tienen una enorme capacidad de controvertir la información a través de su poder de convocatoria pública[667]. En efecto, debido a su condición—que implica una mayor influencia social y mayor facilidad de acceso a los medios de comunicación—éstos tienen más posibilidades de dar explicaciones o responder a los cuestionamientos o las críticas que se les formulen[668].

80. Para la Corte Interamericana, en términos generales, el "orden público" no puede ser invocado para suprimir un derecho garantizado por la Convención Americana, para desnaturalizarlo o para privarlo de contenido real. Si este concepto se invoca como fundamento de limitaciones a los derechos humanos, debe ser interpretado de forma estrictamente ceñida a las justas exigencias de una sociedad democrática, que tenga en cuenta el equilibrio entre los diferentes

---

[667] Corte I.D.H., *Caso Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párrs. 86- 88; Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 83; Corte I.D.H., Caso *"La Última Tentación de Cristo", supra* 3. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 69; Corte I.D.H., *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú, supra* 2, párrs. 152 y 155, Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 83; Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párrs. 125 a 129; Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 87; Corte I.D.H., *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá.* Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párr. 115

[668] Corte I.D.H., *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá.* Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párr. 122.

intereses en juego, y la necesidad de preservar el objeto y fin de la Convención Americana[669].

81. En este orden de ideas, para efectos de las limitaciones a la libertad de expresión, la Corte Interamericana define el "orden público" como "las condiciones que aseguran el funcionamiento armónico y normal de las instituciones sobre la base de un sistema coherente de valores y principios"[670]. Bajo esta definición, es claro para la Corte Interamericana que la defensa del orden público exige la máxima circulación posible de información, opiniones, noticias e ideas, es decir, el máximo nivel de ejercicio de la libertad de expresión. En términos del tribunal: "el mismo concepto de orden público reclama que, dentro de una sociedad democrática, se garanticen las mayores posibilidades de circulación de noticias, ideas y opiniones, así como el más amplio acceso a la información por parte de la sociedad en su conjunto. La libertad de expresión se inserta en el orden público primario y radical de la democracia, que no es concebible sin el debate libre y sin que la disidencia tenga pleno derecho de manifestarse. […] También interesa al orden público democrático, tal como está concebido por la Convención Americana, que se respete escrupulosamente el derecho de cada ser humano de expresarse libremente y el de la sociedad en su conjunto de recibir información"[671]. En este mismo sentido, la CIDH ha explicado que una democracia funcional es la máxima garantía del orden público, y que la existencia de una sociedad democrática se basa en la piedra angular del derecho a la libertad de expresión[672].

82. Por otra parte, cualquier afectación del orden público invocada como justificación para limitar la libertad de expresión debe obedecer a causas reales y objetivamente verificables, que planteen una amenaza cierta y creíble de una perturbación potencialmente grave de las

---

669 Corte I.D.H., La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5⁄85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A No. 5, párr. 64.

670 Corte I.D.H., La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5⁄85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A No. 5, párr. 64.

671 Corte I.D.H., La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5⁄85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A No. 5, párr. 69.

672 CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Títulos III y IV. OEA⁄Ser. L⁄V⁄II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995.

condiciones básicas para el funcionamiento de las instituciones democráticas. En consecuencia, no resulta suficiente invocar meras conjeturas sobre eventuales afectaciones del orden, ni circunstancias hipotéticas derivadas de interpretaciones de las autoridades frente a hechos que no planteen claramente un riesgo razonable de disturbios graves ("violencia anárquica"). Una interpretación más amplia o indeterminada abriría un campo inadmisible a la arbitrariedad y restringiría de raíz la libertad de expresión que forma parte integral del orden público protegido por la Convención Americana.

83. Los Estados que impongan limitaciones a la libertad de expresión están obligados a demostrar que éstas son necesarias en una sociedad democrática para el logro de los objetivos imperiosos que persiguen[673].

84. En efecto, el artículo 13.2 de la Convención Americana utiliza la expresión "ser necesarias". El vínculo entre la necesidad de las limitaciones y la democracia se deriva, en criterio de la Corte Interamericana, de una interpretación armónica e integral de la Convención Americana, a la luz del objeto y fin y teniendo en cuenta los artículos 29 y 32, así como su preámbulo: "se desprende de la reiterada mención a las 'instituciones democráticas', 'democracia representativa' y 'sociedades democráticas' que el juicio sobre si una restricción a libertad de expresión impuesta por un Estado es 'necesaria para asegurar' uno de los objetivos mencionados en los literales a) o b) del mismo artículo, tiene que vincularse con las necesidades legítimas de las sociedades e instituciones democráticas. […] Las justas exigencias de la democracia deben, por consiguiente, orientar la interpretación de la [C]onvención [Americana] y, en particular, de aquellas disposiciones que están críticamente relacionadas con la preservación y el funcionamiento de las instituciones democráticas"[674].

---

[673] Corte I.D.H., Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párrs. 120-123; Corte I.D.H., La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5⁄85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A No. 5, párr. 46.

[674] Corte I.D.H., La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5⁄85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A No. 5, párr. 44.

85. Ahora bien, el adjetivo "necesarias" no equivale a "útil", "razonable" u "oportuna"[675]. Para que la restricción sea legítima, debe establecerse claramente la necesidad cierta e imperiosa de efectuar la limitación, es decir, que tal objetivo legítimo e imperativo no pueda alcanzarse razonablemente por un medio menos restrictivo de los derechos humanos.

86. El requisito de "necesidad" también implica que no debe limitarse más allá de lo estrictamente indispensable para garantizar el pleno ejercicio y alcance del derecho a la libertad de expresión[676]. Este requisito sugiere que el medio restrictivo sea en realidad el medio menos gravoso disponible para "proteger los bienes jurídicos fundamentales (protegidos) de los ataques más graves que los dañen o pongan en peligro", pues lo contrario llevaría al ejercicio abusivo del poder del Estado[677]. En otras palabras, entre varias opciones para alcanzar el mismo objetivo, debe escogerse la que restrinja en menor escala el derecho protegido por el artículo 13 de la Convención Americana.

87. Además, cualquier limitación al derecho a la libertad de expresión debe ser un instrumento idóneo para cumplir la finalidad que se busca a través de su imposición—esto es, debe tratarse de una medida efectivamente conducente para obtener los objetivos legítimos e imperiosos que mediante ella se persiguen—. En otras palabras, las limitaciones deben ser adecuadas para contribuir al logro de finalidades compatibles con la Convención Americana, o estar en capacidad de contribuir a la realización de tales objetivos[678].

88. Pero las restricciones a la libertad de expresión no sólo deben ser idóneas y necesarias. Asimismo, deben ser estrictamente proporcionales

---

[675] Corte I.D.H., La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A No. 5, párr. 46; Corte I.D.H., Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica. Sentencia de 2 de julio de 2004, Serie C No. 107, párr. 122; CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título IV. OEA/Ser. L/V/ II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995.

[676] Corte I.D.H., Caso Kimel Vs. Argentina. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 83; Corte I.D.H., Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 85; Corte I.D.H., Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párrs. 121-122; Corte I.D.H., La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A No. 5, párr. 46.

[677] Corte I.D.H., Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párr. 119.

[678] Corte I.D.H., Caso Kimel Vs. Argentina. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177.

al fin legítimo que las justifica, y ajustarse estrechamente al logro de ese objetivo, interfiriendo en la menor medida posible con el ejercicio legítimo de tal libertad[679]. Para determinar la estricta proporcionalidad de la medida de limitación, ha de determinarse si el sacrificio de la libertad de expresión que ella conlleva resulta exagerado o desmedido frente a las ventajas que mediante ella se obtienen[680].

89. Según la Corte Interamericana, para establecer la proporcionalidad de una restricción cuando se limita la libertad de expresión con el objetivo de preservar otros derechos, se deben evaluar tres factores: (i) el grado de afectación del derecho contrario—grave, intermedia, moderada—; (ii) la importancia de satisfacer el derecho contrario; y (iii) si la satisfacción del derecho contrario justifica la restricción de la libertad de expresión. No hay respuestas a priori ni fórmulas de aplicación general en este ámbito: el resultado de la ponderación variará en cada caso, en algunos casos privilegiando la libertad de expresión, en otros el derecho contrario[681]. Si la responsabilidad ulterior aplicada en un caso concreto resulta desproporcionada o no se ajusta al interés de la justicia, hay una violación del artículo 13.2 de la Convención Americana.

90. Por otra parte, también en virtud del artículo 13 se ha establecido que ciertos tipos de limitación son contrarios a la Convención Americana: las limitaciones impuestas no pueden equivaler a censura—por lo cual han de ser establecidas mediante responsabilidades ulteriores por el ejercicio del derecho—; no pueden ser discriminatorias ni producir efectos discriminatorios; no se pueden imponer a través de mecanismos indirectos como los que proscribe el artículo 13.3 de la Convención Americana; y deben ser excepcionales.

---

[679] Corte I.D.H., Caso de Eduardo Kimel Vs. Argentina. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No.177, párr. 83; Corte I.D.H., Caso Palamara Iribarne. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 85; Corte I.D.H., Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 123; Corte I.D.H., La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5⁄85 de 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 46; CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Transcritos en: Corte I.D.H., Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 101.1.B).

[680] Corte I.D.H., Caso Kimel Vs. Argentina. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 83.

[681] Corte I.D.H., Caso Kimel Vs. Argentina. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 84.

Corrupción y derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 236. 6 diciembre 2019

388. Asegurar la participación ciudadana en el control de los procesos electorales es una medida fundamental para avanzar en la trasparencia y legitimidad de la democracia representativa. De este modo, es posible limitar los espacios para las maniobras fraudulentas y corruptas. De ahí que las posibilidades de control son fundamentales para prevenir la corrupción en la esfera política. La CIDH reconoce una clara tendencia[682] por parte de los Estados del hemisferio hacia la regulación de las actividades realizadas por organizaciones no gubernamentales, en función del importante rol que cumplen dentro del sistema democrático.[683] Asimismo, los partidos políticos también son objeto de un repertorio de normas de transparencia sobre financiamientos de su actividad, de las campañas electores y de la actuación con otras organizaciones políticas.

390. Los partidos políticos como actores clave del sistema democrático, requieren un especial control sobre su funcionamiento. En particular en materia de acceso a la información y sobre su financiamiento, debido al uso de fondos públicos a los que acceden y al impacto que podría tener el financiamiento privado en el ejercicio del poder.

Estándares para una Internet libre, abierta e incluyente. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF.17/17. 15 de marzo 2017

166. El *acceso a la información* constituye además un medio para el ejercicio efectivo de otros derechos, incluyendo derechos económicos sociales y culturales de sectores vulnerables o históricamente

[682] Ver por ejemplo: OEA. Primer Taller: Ley Modelo de Acceso a la Información Pública 2.0. Sexto Módulo: Partidos Políticos, Sindicatos y Otros Sujetos Obligados. Documento de Trabajo. 2018.

[683] Órganos extraestatales que juegan un rol en la vida democrática podrán incluir sindicatos, personas jurídicas de derecho privado que reciban fondos públicos o que realicen cabildeo político, nuevas formas de gestión del estado (como PPP), colegios profesionales, notarios. Ver: OEA. Segundo Taller: La Perspectiva de Género en la Ley Modelo de Acceso a la Información Pública 2.0. Documentos de Trabajo: Compilación de recomendaciones surgidas durante el taller en Santiago, Chile (16 y 17 de abril de 2018).

excluidos,[684] y derechos civiles y políticos[685]. La falta de acceso a la información puede contribuir o incluso constituir una violación de otros derechos de la Convención. Así por ejemplo, la falta de acceso a la información de grupos vulnerables puede afectar sus derechos a vivir libres de violencia y discriminación. En el caso de las mujeres, por ejemplo, la Comisión sostuvo que el ejercicio del derecho de acceso a la información se encuentra íntimamente ligado a la prevención de la discriminación y violencia que sufre este grupo, así como al acceso a la justicia de las víctimas[686].

168. Los Estados deben respetar los principios de máxima divulgación, estableciendo la publicidad como principio y la reserva como excepción[687]. Los sujetos obligados por el derecho de acceso a la información deben, además, actuar de buena fe e interpretar "la ley de manera tal que sirva para cumplir los fines perseguidos por el derecho de acceso, que aseguren la estricta aplicación del derecho, brinden los medios de asistencias necesarios a los solicitantes, promuevan una cultura de transparencia, coadyuven a transparentar la gestión pública, y actúen con diligencia, profesionalidad y lealtad institucional"[688].

170. La Corte Interamericana estableció la obligación del Estado de responder todas las solicitudes de acceso y fundamentar aquellas donde por algún motivo permitido por la Convención el Estado pueda limitar el acceso en un caso concreto[689]. La Comisión, por su parte, afirmó que el derecho de acceso a la información no se satisface plenamente con una respuesta estatal en la que se declara que la

---

[684] CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano. Segunda edición. OEA⁄Ser.L⁄V⁄II. CIDH⁄RELE⁄INF. 9⁄12. 7 de marzo de 2011. Párr. 5

[685] Organización de Estados Americanos. Asamblea General. Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia. Resolución AG⁄RES. 2121 (XXXV-O⁄05). 7 de junio de 2005.

[686] CIDH. Informe Anual 2015. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III (Acceso a la información, violencia contra las mujeres y la administración de justicia en las Américas). OEA⁄Ser.L⁄V⁄II Doc. 48⁄15. 31 de diciembre de 2015. Párr. 38.

[687] *Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros vs. Chile*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 151.

[688] CIDH. Acceso a la información en materia reproductiva desde una perspectiva de derechos humanos. OEA⁄ Ser.L⁄V⁄II. Doc.61. 22 de noviembre de 2011). Párr. 16.

[689] Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile.* Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 151. Párr. 77.

información solicitada es inexistente. Cuando se trata de información que el Estado tiene obligación de conservar, debe exponer todas las gestiones que adelantó para intentar recuperar o reconstruir la información que hubiera sido perdida o ilegalmente sustraída. En caso de que no justificara la situación, se entiende vulnerado el derecho de acceso a la información[690].

173. El derecho de acceso a la información también comprende un deber de transparencia activa en cabeza del Estado: la obligación de poner a disposición información de interés público. La CIDH sostuvo que "la obligación de suministrar oficiosamente información, apareja el deber de los Estados de suministrar información pública que resulte indispensable para que las personas puedan ejercer sus derechos fundamentales o satisfacer sus necesidades básicas en este ámbito"[691].

Informe sobre violencia contra personas lesbianas, gay, bisexuales, trans e Intersex en América. OAS/Ser.L/V/II.rev.2. Doc. 36. 12 noviembre 2015

218. Los derechos a la igualdad y a la libertad de expresión se "refuerzan mutuamente"[692] y tienen una "relación afirmativa", en tanto realizan una "contribución complementaria y esencial a la garantía y salvaguarda de la dignidad humana".[693] En ese sentido, la Comisión y la Corte Interamericanas han reiterado sistemáticamente la importancia del derecho a la libertad de expresión para garantizar el derecho a la igualdad de las minorías y de los miembros de grupos que han sufrido

[690] CIDH. Informe Anual 2015. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III (Acceso a la información, violencia contra las mujeres y la administración de justicia en las Américas). OEA⁄Ser.L⁄V⁄II Doc. 48⁄15. 31 de diciembre de 2015. Párr. 110.

[691] CIDH. Informe Anual 2015. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III (Acceso a la información, violencia contra las mujeres y la administración de justicia en las Américas). OEA⁄Ser.L⁄V⁄II Doc. 48⁄15. 31 de diciembre de 2015. Párr. 52; CIDH. Acceso a la información en materia reproductiva desde una perspectiva de derechos humanos. OEA⁄ Ser.L⁄V⁄II. Doc.61. 22 de noviembre de 2011). Párr. 25.

[692] Organización de las Naciones Unidas. Asamblea General. Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. A⁄67⁄357. 7 de septiembre de 2012, párr. 3; Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial. Recomendación General No. 35, La Lucha contra el Discurso de Odio. CERD⁄C⁄GC⁄35. 26 de septiembre de 2013, párr. 45.

[693] Article 19. Los Principios de Camden sobre la Libertad de Expresión y la Igualdad. Abril de 2009

discriminación histórica.[694] Esta importancia nace principalmente del rol de la libertad expresión como derecho en sí mismo y como herramienta esencial para la defensa de otros derechos, como elemento fundamental de la democracia[695].

Informes de Fondo

Informe No. 60/18. Caso 12.709. Fondo. Flores Bedregal y familiares. Bolivia. 8 de mayo de 2018.

98. La jurisprudencia interamericana ha reconocido que el derecho de acceso a la información protege el derecho de las víctimas y sus familiares, así como la sociedad en su conjunto, a conocer información sobre graves violaciones de derechos humanos que repose en los archivos del Estado, incluso si tales archivos se encuentran en las agencias de seguridad, en dependencias militares o de la policía[696]. Ello supone un conjunto de obligaciones positivas o de hacer, que se acentúan en contextos transicionales a un Estado democrático de derecho[697].

---

[694] CIDH. Informe Anual 2009. Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II (Marco Jurídico Interamericano sobre el Derecho a la Libertad de Expresión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009, párrs. 1-4; Corte IDH. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Artículos 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 de 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 50; CIDH, Informe Anual 1994. OEA/Ser.L/V.88. Doc. 9 rev. 1. 17 de febrero de 1995. Capítulo V.

[695] CIDH. Informe Anual 2009. Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II (Marco Jurídico Interamericano sobre el Derecho a la Libertad de Expresión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009, párrs. 6-10; Corte IDH. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Artículos 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 de 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 70; Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 85; Corte IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 112; Corte IDH. Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 82; Corte IDH. Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 105; Corte IDH. Caso Perozo y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 116.

[696] CIDH, Derecho a la Verdad en las Américas, OEA/Ser.L/V/II.152, Doc. 2, 13 agosto 2014, párr. 107 y ss; CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano (segunda edición). Párr.77; CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Informe Anual (2010), Capítulo III, Acceso a la información sobre violaciones de derechos humanos.

[697] CIDH, Derecho a la Verdad en las Americas. OEA/Ser.L/V/II.152, Doc. 2, 13 agosto 2014, párr. 10 y ss.

Informes anuales

Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión, 2002. Capítulo IV. Libertad de Expresión y Pobreza.

36. En este sentido, se hace imperativo que al imponer restricciones a esta forma de expresión, los Estados miembro lleven a cabo un análisis riguroso de los intereses que se pretende proteger a través de la restricción teniendo en cuenta el alto grado de protección que merece la libertad de expresión como derecho que garantiza la participación ciudadana y la fiscalización del accionar del Estado en cuestiones públicas.

Declaraciones conjuntas

Declaración conjunta sobre la libertad de expresión y elecciones en la era digital adoptada el 30 de abril de 2020

v. Los actores estatales deben asegurarse de que los medios de comunicación gocen de un acceso sin impedimentos a fuentes de información oficial y a los candidatos a ocupar cargos públicos, y de que no encuentren obstáculos indebidos que afecten su posibilidad de difundir dicha información e ideas […].

iii. En períodos de elecciones, todos los medios públicos deberían asegurarse de que el público esté informado acerca de asuntos electorales, respetar estrictas normas de trato justo, imparcialidad y equilibrio, y brindar a todas las partes y candidatos igualdad de oportunidades para comunicarse directamente con el público, sea en forma gratuita o con tarifas subsidiadas.

2. Derecho a la protesta pacífica

118. El Sistema Interamericano ya ha reconocido que existe una relación entre los derechos políticos, la libertad de expresión, el derecho de reunión y la libertad de asociación, y que estos derechos, en conjunto, hacen posible el juego democrático[698]. En particular, la Comisión ha considerado en numerosas ocasiones que la expresión de opiniones, la difusión de información y la articulación de

[698] CIDH. Protesta y Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.22/19. Septiembre 2019, párr. 17

demandas constituyen objetivos centrales de las protestas y las manifestaciones públicas. En ese sentido, la CIDH y su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión han reiterado que la libertad de expresión no es concebible sin el debate libre y sin que la disidencia tenga pleno derecho de manifestarse, de manera que el derecho a manifestarse está protegido por el derecho a la libertad de expresión.[699]

119. A continuación se compendian estándares en torno a la protección general de la protesta y las manifestaciones públicas pacíficas bajo un Estado democrático de derecho:

Informes temáticos

Protesta y Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.22/19. Septiembre 2019

20. […] La protesta suele ser un importante medio de acción y de prosecución de objetivos legítimos por parte organizaciones y colectivos, y como tal también puede encontrarse protegida por el derecho a la libertad de asociación[700], previsto en el artículo XXII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; artículo 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Protección que, por otra parte, tiene dimensiones específicas, como los derechos sindicales y el derecho a la huelga[701]. El Consejo de Derechos Humanos ya ha reconocido el vínculo entre la libertad de asociación y la protesta al expresar que "otros derechos que pueden ser aplicables en caso de protestas pacíficas incluyen, por ejemplo, el derecho a la libertad de asociación"[702]. La Corte Interamericana de Derechos

---

[699] Informe Protesta y Derechos Humanos: Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal. OEA⁄Ser.L⁄V⁄II. CIDH⁄RELE⁄INF.22⁄19. Septiembre 2019, párr. 18

[700] Con relación a las obligaciones que tienen los Estados para asegurar el derecho de asociación, la Corte Interamericana, dijo que la libertad de asociación "protege el derecho de asociarse libremente con otras personas con la finalidad de buscar la realización común de un fin lícito, sin presiones o intromisiones que puedan alterar o desnaturalizar dicha finalidad" (Corte I.D.H., Caso Kawas Fernández Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de abril de 2009 Serie C Nº 196, párr. 143).

[701] Artículo XXII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; Artículo 8 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ("Protocolo de San Salvador"); Artículo 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; Artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Artículo 8 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Véase Asamblea General, Informe de la Representante Especial del Secretario General sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, 13 de agosto de 2007, A⁄62⁄225, párr. 12.

[702] Consejo de Derechos Humanos, Medidas efectivas y mejores prácticas para asegurar la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las protestas pacíficas, Informe de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, 21 de enero de 2013, A⁄HRC⁄22⁄28, párr. 4.

Humanos (en adelante, "Corte Interamericana") ha señalado que la libertad de asociación "presupone el derecho de reunión y se caracteriza por habilitar a las personas para crear o participar en entidades u organizaciones con el objeto de actuar colectivamente para la consecución de los más diversos fines, siempre y cuando éstos sean legítimos"[703]. Esto implica el "[d]el derecho a agruparse con la finalidad de buscar la realización común de un fin lícito, sin presiones o intromisiones que puedan alterar o desnaturalizar dicha finalidad"[704].

21. Al respecto, esta Comisión destaca que entre los fines lícitos y legítimos de la libertad de asociación se encuentran las manifestaciones públicas y las protestas sociales. La protección que se concede a la libertad de asociación se extiende durante toda la vida de la asociación e incluye posibilitar el ejercicio de los fines para los cuales se constituyó[705]. Esa protección puede abarcar asociaciones que no cuenten con el respaldo de una estructura institucional o jurídica formal. Es pertinente observar que las organizaciones formales que conforman nuestras sociedades democráticas pluralistas surgen, en su mayoría, mediante procesos graduales de institucionalización.

22. […] El derecho a la libertad de asociación tiene dimensiones específicas cuando se trata de determinados grupos y colectivos o formas específicas de protesta. Un ejemplo de ello son los sindicatos y la huelga, respectivamente. En este campo el derecho asociación está especialmente protegido por el artículo 8 del Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - "Protocolo de San Salvador". El derecho de libertad de asociación sindical consiste en "[l]a facultad de constituir organizaciones sindicales y poner en marcha su estructura interna, actividades y

---

[703] Caso Escher y Otros vs. Brasil, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de julio de 2009, párr. 169.

[704] Cfr. Caso Baena Ricardo y otros, supra nota 46, párr. 156; Caso Cantoral Huamaní y García Santa Cruz Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de julio de 2007. Serie C Nº 167, párr. 144, y Caso Kawas Fernández, supra nota 35, párr. 143; Caso Escher y Otros vs. Brasil, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de julio de 2009, párr. 170.

[705] CIDH, Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas, OEA⁄Ser.L⁄V⁄II. Doc. 66 (31 diciembre 2011), Párr. 155;ECHR, United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey, núm. 19392⁄92, párr. 33.

programa de acción, sin intervención de las autoridades públicas que limite o entorpezca el ejercicio del respectivo derecho". El derecho a la huelga es una de las expresiones de este derecho, y ha sido considerada una de las formas más comunes de ejercicio del derecho a la protesta. En el mismo sentido debe interpretarse la protección específica de la que gozan las formas de asociación y organización de los pueblos indígenas conforme las Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, y sus formas de manifestación y protesta cuando ellas están relacionadas con derechos especialmente protegidos como por ejemplo su identidad cultural y sus tierras[706].

23. […] la protesta en el contexto de la consolidación de las democracias en la región es una herramienta fundamental de la participación política y el derecho a "participar en la dirección de los asuntos públicos", tanto en los términos de la Carta Democrática Interamericana[707] como bajo el Artículo 23 de la Convención Americana. También el Consejo de Derechos Humanos ha sostenido que "Otros derechos que pueden ser aplicables en caso de protestas pacíficas incluyen, (...)a formar parte en asuntos públicos (artículo 25)"[708]. La protesta como forma de participación en los asuntos públicos es especialmente relevante para los grupos de personas históricamente discriminados o en condiciones de marginalización.

24. […] Asimismo, la protesta es un mecanismo esencial para garantizar los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. La lucha por el derecho a la tierra, el derecho al medio ambiente sano,

---

[706] Asamblea General de Naciones Unidas. Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. (A/61/L.67 y Add.1). 107a. sesión plenaria 13 de septiembre de 2007.

[707] La Carta Democrática Interamericana expresa en su artículo 2º que "La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional." Y en su artículo 6 que "La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia."

[708] Consejo de Derechos Humanos, Medidas efectivas y mejores prácticas para asegurar la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las protestas pacíficas, Informe de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, 21 de enero de 2013, A/HRC/22/28, párr. 4. En el mismo sentido el Consejo de Derechos Humanos expresa "Reconociendo también que la participación en manifestaciones pacíficas puede ser una forma importante de ejercer el derecho a la libertad de reunión pacífica, de expresión y de asociación, y el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos" y "Consciente de que las manifestaciones pacíficas pueden aportar una contribución positiva al desarrollo, el fortalecimiento y la efectividad de los sistemas democráticos y a los procesos democráticos, en particular las elecciones y los referendos. Considerandos de la Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos 25/38. La promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas. A/HRC/RES/25/38. 11 de abril de 2014.

las manifestaciones contra reformas económicas y contra la flexibilización laboral, entre muchas otras, han llevado a miles de defensoras y defensores, líderes estudiantiles, sociales y rurales a organizarse con el fin de luchar por la efectividad de sus derechos[709]. Los sectores más empobrecidos de nuestro hemisferio confrontan políticas y acciones discriminatorias, su acceso a información sobre la planificación y ejecución de medidas que afectan sus vidas diarias es incipiente y en general los canales tradicionales de participación para hacer públicas sus denuncias se ven muchas veces cercenados. Ante este escenario, en muchos países del hemisferio, la protesta y movilización social se han constituido como herramientas de petición a la autoridad pública y también como canales de denuncias públicas sobre abusos o violaciones a los derechos humanos[710].

25. […] una protesta puede involucrar abarcar otros derechos específicos vinculados a los grupos, actores o intereses involucrados, como la igualdad de género en los movimientos de mujeres, o derechos que protegen a los migrantes, a los niños, niñas y adolescentes, o pueblos indígenas. La protesta también ha sido -y es- una herramienta fundamental en la región para que distintos grupos de la población expresen su identidad y reclamen contra la intolerancia y la discriminación, como las personas LGBTIQ y las poblaciones afrodescendientes.

38. Las limitaciones a la protesta social deben ser necesarias en una sociedad democrática para el logro de los fines imperiosos que persiguen y estrictamente proporcionadas a la finalidad que buscan[711]. El requisito de necesidad "en una sociedad democrática" se encuentra expresamente previsto tanto en los artículos 15 y 16 sobre el derecho de reunión pacífica y la libertad de asociación, como en los artículos 29

---

[709] CIDH, Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas, OEA⁄Ser.L⁄V⁄II.124, 7 marzo 2006, párr. 215.

[710] CIDH, Capítulo IV, Informe Anual 2002, Vol. III "Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión", OEA⁄Ser. L⁄V⁄II. 117, Doc. 5 rev. 1, párr. 29.

[711] CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión, 2010, párr. 67

y 32 de la Convención Americana[712]. Conforme ha entendido la Corte, "se desprende de la reiterada mención a las 'instituciones democráticas', 'democracia representativa' y 'sociedades democráticas' que el juicio sobre si una restricción a libertad de expresión impuesta por un Estado es 'necesaria para asegurar' uno de los objetivos mencionados en los literales a) o b) del mismo artículo [del art. 13.2 de la CADH], tiene que vincularse con las necesidades legítimas de las sociedades e instituciones democráticas. […] Las justas exigencias de la democracia deben, por consiguiente, orientar la interpretación de la [Convención Americana] y, en particular, de aquellas disposiciones que están críticamente relacionadas con la preservación y el funcionamiento de las instituciones democráticas"[713].

Informes de Fondo

Informe No. 6/20. Caso 12.727. Fondo. Antonio Tavares Pereira y otros. Brasil. 3 de marzo de 2020

70. […] la Comisión ha señalado que el derecho a la protesta pacífica constituye "un canal que permite a las personas y a distintos grupos de la sociedad, expresar sus demandas, disentir y reclamar respecto al gobierno, a su situación particular, así como por el acceso y cumplimiento a derechos políticos y los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales"[714]. Es así que la libertad de expresión está intrínsecamente relacionada con el derecho de reunión. Asimismo, la Comisión ha señalado que el derecho a la libre manifestación y a la protesta pacífica son elementos esenciales del funcionamiento y la existencia misma del sistema democrático y, por tanto, no deben ser interpretados restrictivamente[715].

74. El derecho de reunión y la libertad de expresión también son esenciales para la expresión de la crítica política y social de las

[712] Cf. CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título IV. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995

[713] Corte I.D.H., La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85, párr. 4.

[714] CIDH. Protesta y Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF.22/19. Septiembre 2019. Párr. 330.

[715] CIDH. Protesta y Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF.22/19. Septiembre 2019. Párr. 330

actividades de las autoridades. Por esa razón, difícilmente pueden defenderse los derechos humanos en contextos en los cuales se restringe el derecho de reunión pacífica. Además, como ya se ha señalado, el ejercicio del derecho de reunión es básico para el ejercicio de otros derechos, como la libertad de expresión. Por consiguiente, las restricciones del ejercicio de esos derechos constituyen graves obstáculos para la posibilidad de que las personas reivindiquen sus derechos, peticionen y promuevan la búsqueda de cambios o soluciones para los problemas que les afectan.

Informes de Admisibilidad

Informe No. 134/23. Petición 433-13. Admisibilidad. Isy Obed Murillo Mencías y otros. Honduras. 1º de agosto de 2023

32. […] se subraya lo expresado por la Corte Interamericana que en situaciones de ruptura institucional, tras un golpe de Estado, la relación entre los derechos de reunión y libertad de pensamiento y expresión, resulta aún más manifiesta, especialmente cuando se ejercen de manera conjunta con la finalidad de protestar contra la actuación de los poderes estatales contraria al orden constitucional y para reclamar el retorno de la democracia. Las manifestaciones y expresiones relacionadas a favor de la democracia deben tener la máxima protección posible[716].

Informes Anuales

Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2005. Volumen III: Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión. Capítulo V: Las manifestaciones públicas como ejercicio de la libertad de expresión y la libertad de reunión

91. […] la participación de las sociedades a través de la manifestación pública es importante para la consolidación de la vida democrática de las sociedades. En general, ésta, como ejercicio de la libertad de expresión y de la libertad de reunión, reviste un interés social

[716] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos No. 16: Libertad de pensamiento y de expresión. San José, Costa Rica, Corte IDH, 2021, párr. 160.

imperativo, lo que deja al Estado un marco aún más ceñido para justificar una limitación de este derecho[717] […].

Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2015, Capítulo IV.A. Uso de la fuerza

65. El interés social imperativo del que se encuentra revestido el derecho a participar en manifestaciones públicas hace que exista una presunción general en favor de su ejercicio[718]. El derecho a manifestarse debe ser permitido aun cuando no exista una regulación legal, y no debe exigirse que aquellas personas que quieran manifestarse tengan que obtener autorización para hacerlo. Esta presunción debe estar claramente establecida en los ordenamientos jurídicos de los Estados[719].

66. Como consecuencia de esta presunción en favor del ejercicio del derecho a la protesta social, el Estado también está obligado a implementar mecanismos y procedimientos adecuados para garantizar que la libertad de manifestar pueda ser ejercida en la práctica y no quede sujeta a una regulación burocrática indebida[720]. En aquellos Estados en los que se pide notificación o anuncio previo, es necesario recordar que

---

[717] En este sentido, el Tribunal Constitucional Español ha sostenido: "… en el supuesto de que la autoridad gubernativa decida prohibir la concentración debe" a) motivar la Resolución correspondiente (STCE 36⁄1982); b) fundarla, esto es, aportar razones que le han llevado a la conclusión que de celebrarse producirá la alteración del orden público proscrita, y c) justificar la imposibilidad de adoptar las medidas preventivas necesarias para conjurar esos peligros y permitir el ejercicio del derecho fundamental. En todo caso, como también advertimos en la STCE 66⁄1995, la autoridad competente, antes de prohibir el ejercicio de este derecho fundamental, deberá proponer, aplicando criterios de proporcionalidad, las modificaciones de fecha, lugar o duración al objeto de que la reunión pueda celebrarse, pues sólo podrá prohibirse la concentración en el supuesto de que, por las circunstancias del caso, estas facultades de introducir modificaciones no puedan ejercitarse. Véase Tribunal Constitucional Español (TCE), 42⁄2000, Sentencia del 14 de febrero de 2000, FJ 2.

[718] En ese sentido, el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas exhortó a los Estados "a promover un entorno seguro y propicio para que los individuos y los grupos puedan ejercer sus derechos a la libertad de reunión pacífica, de expresión y de asociación, velando además por que sus leyes y procedimientos nacionales relacionados con estos derechos se ajusten a sus obligaciones y compromisos internacionales en materia de derechos humanos, incluyan de forma clara y explícita un supuesto favorable al ejercicio de estos derechos, y se apliquen de forma efectiva". Resolución A⁄HRC⁄25⁄L.20 de marzo de 2014, art. 3. El subrayado es nuestro.

[719] "[...] La exigencia de una notificación previa no debe transformarse en la exigencia de un permiso previo otorgado por un agente con facultades ilimitadamente discrecionales. Es decir, un agente no puede denegar un permiso porque considera que es probable que la manifestación va a poner en peligro la paz, la seguridad o el orden públicos, sin tener en cuenta si se puede prevenir el peligro a la paz o el riesgo de desorden alterando las condiciones originales de la manifestación (hora, lugar, etc). Las limitaciones a las manifestaciones públicas sólo pueden tener por objeto evitar amenazas serias e inminentes, no bastando un peligro eventual". CIDH: Capítulo IV, Informe Anual 2002, Vol. III "Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión", OEA⁄Ser. L⁄V⁄II. 117, Doc. 5 rev. 1, párr. 34; Informe Anual de la Relatoría de Libertad de Expresión, 2005, cap. V., párr. 95. Véase, también, el estándar de la OSCE en relación a la realización de reuniones pacíficas en: OSCE⁄OIDDH y Comisión de Venecia, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, segunda edición (Varsovia⁄Estrasburgo, 2010), pár. 2.1.

[720] OSCE ⁄OIDDH y Comisión de Venecia, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, segunda edición (Varsovia⁄ Estrasburgo, 2010). Principio 2.2.

esto no significa que los Estados solo tienen la obligación positiva de facilitar y proteger a las reuniones de las que se dé aviso. La presunción a favor del ejercicio de la protesta social implica que los Estados deben actuar sobre la base de la licitud de las protestas o manifestaciones públicas y bajo el supuesto de que no constituyen una amenaza al orden público, aún en los casos que se hacen sin previo aviso[721].

67. En países de la región se reiteran normativas que habilitan la ejecución de operativos policiales orientados a la dispersión o restricción de las protestas; acciones que pueden frecuentemente dar lugar a una serie de violaciones de derechos humanos. La Comisión ha destacado que la desconcentración de una manifestación sólo puede justificarse en el deber de protección de las personas[722]. La Comisión considera que la mera desconcentración de una manifestación no constituye, en sí misma, un fin legítimo que justifique el uso de la fuerza por parte de las fuerzas de seguridad[723].

68. Sea cual sea el formato adoptado por quienes ejercen este derecho, la actuación policial debe tener como objetivo principal la facilitación y no la contención o la confrontación con los manifestantes[724]. De allí resulta que los operativos policiales organizados en el contexto de protestas deban orientarse, como regla general, a la garantía del ejercicio de este derecho y a la protección de los manifestantes y de los terceros presentes[725]. Cuando una manifestación o protesta conduce a

---

[721] ONU, Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, A/HRC/23/39 de 24 de abril de 2013. Párr. 50.

[722] CIDH, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, 31 de diciembre de 2009, párr. 133.

[723] OSCE /OIDDH y Comisión de Venecia, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, segunda edición (Varsovia/ Estrasburgo, 2010). Seccion B, "Explanatory Notes" entiende que la imprecisión inherente al concepto de "orden público" implica que este término no puede ser utilizado para justificar la dispersión de manifestaciones (párr. 70) y que la dispersión de manifestaciones debería constituir una medida extrema y regulada por normas expresas en directrices para la actuación de las fuerzas de seguridad; estas directrices deben establecer las circunstancias específicas que autorizan la dispersión y definir cuáles son los agentes autorizados a emitir órdenes de dispersión. Párr. 165.

[724] 8 Tal como han señalado en años recientes numerosos expertos en materia de seguridad y organizaciones de la sociedad civil. Véase: AI. Use of force: Guidelines for implementation of the UN Basic Principles on the use of force and firearms by law enforcement officials (Uso de la fuerza: Directrices para la implementación de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley), agosto de 2015, pág. 150.

[725] La Comisión, en su Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, ha destacado que "las instituciones competentes del Estado tienen el deber de diseñar planes y procedimientos operativos adecuados para facilitar el ejercicio del derecho de reunión. Esto involucra desde el reordenamiento del tránsito de peatones y vehículos en determinada zona, hasta el acompañamiento a las personas que participan en la reunión o manifestación para garantizarles su seguridad y facilitar la realización de las actividades que motivan la convocatoria" (Párr. 193).

situaciones de violencia debe entenderse que el Estado no fue capaz de garantizar el ejercicio de este derecho. Como ya se reiteró, su obligación es asegurar la gestión de las demandas y los conflictos sociales y políticos de fondo para canalizar los reclamos[726].

69. La CIDH ha podido constatar que la imposición del requisito de autorización para la celebración de reuniones y manifestaciones – incompatible con el derecho internacional y las mejores prácticas – ha permitido la disolución automática de aquellas manifestaciones públicas que no cuentan con permiso de las autoridades, mediante el empleo de la fuerza[727].

Informes de país

Informe Especial sobre la Situación de la Libertad de Expresión en Cuba. CIDH/RELE/INF.21/18. 31 de diciembre de 2018

195. Las prohibiciones generales y el establecimiento de requisitos de autorización al ejercicio del derecho de las personas a participar en protestas pacíficas son inherentemente innecesarios y desproporcionados. Tampoco su reglamentación puede tener por finalidad la creación de una base para que la reunión o la manifestación sea prohibida[728]. En definitiva, el accionar de agentes estatales no debe desincentivar el derecho de reunión y participar en protestas sociales sino facilitarlo y protegerlo[729].

Situación de derechos humanos en Chile.OEA/Ser.L/V/II. Doc. 1/22. 24 de enero de 2022

---

[726] AI. Use of force: Guidelines for implementation of the UN Basic Principles on the use of force and firearms by law enforcement officials (Uso de la fuerza: Directrices para la implementación de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley), agosto de 2015, pág. 150.

[727] CIDH: Audiencia sobre Derechos humanos y manifestaciones públicas en Chile. 143 período de sesiones. 28 de octubre de 2011. Video disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/actividades/sesiones.asp; Audiencia sobre Situación del derecho a la libertad de expresión e información en Venezuela. 150 período ordinario de sesiones. 28 de marzo de 2014; y Audiencia sobre Situación de derechos humanos y conflictos laborales en Venezuela. 150 período ordinario de sesiones. 28 de marzo de 2014. Ver también: Universidad Católica Andrés Bello. Centro de Derechos Humanos. Licencia para protestar. Junio de 2014.

[728] CIDH. Informe Anual 2005. Volumen III. Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión. Capítulo V. "Las Manifestaciones Públicas como Ejercicio de la Libertad de Expresión y la Libertad de Reunión". Párrs. 91-92.

[729] CIDH. Informe Anual 2007. Capítulo IV. Venezuela. Párr. 260-261; e Informe Anual 2015. Capítulo IV.A. "Uso de la Fuerza". Párr. 67.

153. La CIDH y la Relatoría Especial han destacado que, en democracia, los Estados deben actuar sobre la base de la licitud de las protestas o manifestaciones públicas y bajo el supuesto de que no constituyen una amenaza al orden público. Esto implica un enfoque centrado en el fortalecimiento de la participación política y la construcción de mayores niveles de participación ciudadana[730].

Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela OEA/Ser.L/V/II. Doc. 209 31 diciembre 2017

195. Al respecto, la Comisión recuerda que "en democracia, los Estados deben actuar sobre la base de la licitud de las protestas o manifestaciones públicas y bajo el supuesto de que no constituyen una amenaza al orden público"[731]. Esta presunción debe estar establecida en los ordenamientos jurídicos de los Estados, clara y explícitamente, y aplicarse a todos sin discriminación[732]. Si las disposiciones jurídicas no están claras, deben aclararse o, en su caso, interpretarse a favor de quienes ejerzan el derecho a la libertad de reunión pacífica y la libertad de expresión[733]. […]

216. […], la Comisión recuerda que la obligación de los Estados de evitar el uso excesivo de la fuerza por parte de los agentes públicos en marchas y manifestaciones de protesta, debe ser tenida particularmente en cuenta cuando se trata de NNA[734].

222. Al respecto, la CIDH recuerda que la criminalización de la legítima movilización y protesta social a través de represión directa a los

730 CIDH. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Protesta y derechos humanos. OEA/ 164 Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 22/19. Septiembre de 2019. Párr. 88.

731 CIDH, Informe Anual 2016, Capítulo IV.B, Venezuela, párr. 160; y Comunicado de prensa No. R109/17, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH condena restricciones arbitrarias de la Libertad de Expresión y de Reunión en Venezuela, 29 de julio de 2017.

732 CIDH, Informe Anual 2015, Capítulo IV.A, "Uso de la Fuerza", párr. 65; ONU, Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, MainaKiai, A/HRC/23/39, 24 de abril de 2013, párr. 50; e Informe del Relator Especial sobre los derechos a la lib ertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, A/HRC/20/27, 21 de mayo de 2012, párr. 26.

733 ONU, Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, A/HRC/23/39, 24 de abril de 2013, párr. 50.

734 CIDH, Informe Anual 2015, Capítulo IV.B, Venezuela, párr. 134

manifestantes es incompatible con una sociedad democrática[735], pues el ejercicio legítimo del derecho a manifestar pacíficamente su opinión no es materia de seguridad ciudadana. La CIDH reitera de forma enfática que el Estado debe reconocer públicamente y proteger el derecho a la reunión pacífica y libertad de expresión sin discriminación por razones de opinión pública y excluir la participación de militares y grupos civiles de los operativos de manejo de manifestaciones públicas, entre otras[736].

223. […] La protesta social constituye además una herramienta fundamental para la defensa de los derechos humanos, esencial para la expresión crítica política y social de las actividades de las autoridades, así como para la fijación de posiciones y planes de acción respecto de los derechos humanos[737]. En particular, la CIDH reitera que la participación en manifestaciones reviste un interés social imperativo y forma parte del buen funcionamiento del sistema democrático inclusivo de todos los sectores de la sociedad[738]. Asimismo, enfatiza que en este tipo de situaciones, la relación entre los derechos políticos, la libertad de expresión y el derecho de reunión pacífica resulta aún más manifiesta, especialmente cuando se ejercen de manera conjunta con la finalidad de reclamar la efectividad de la democracia[739].

Informe sobre la situación de derechos humanos en Chile. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 1/22. 24 de enero de 2022

90. La Comisión recuerda que la protesta social juega un rol fundamental para dar viabilidad a la participación ciudadana en el desarrollo y el fortalecimiento de la democracia. Por su medio, las personas tienen la posibilidad de expresar ideas, visiones o valores de disenso, oposición,

---

735 CIDH, Comunicado de Prensa No. 048/17, CIDH urge a Venezuela a garantizar el derecho a la manifestación y a desmilitarizar las calles, 19 de abril de 2017.

736 CIDH, Comunicado de Prensa No. 048/17, CIDH urge a Venezuela a garantizar el derecho a la manifestación y a desmilitarizar las calles, 19 de abril de 2017.

737 CIDH, Informe Anual 2015, Capítulo IV.B, Venezuela, párr. 127.

738 CIDH, Democracia y derechos humanos en Venezuela, OEA/SER.L/V/II, Doc. 54, 30 de diciembre de 2009, párr. 118.

739 CIDH, Comunicado de Prensa No. 044/17, CIDH urge a la protección al derecho a protestas en Venezuela y el respeto a la libertad de expresión, 11 de abril de 2017

denuncia o reivindicación. De igual manera, en muchas ocasiones y en diferentes países de la región, se recurre a las protestas para reaccionar ante hechos puntuales de violencia, desalojos, cuestiones laborales u otros eventos que hayan afectado derechos. También resalta que el derecho a la manifestación se encuentra fuertemente asociado a las actividades de defensa de los derechos humanos, incluyendo demandas de reconocimiento, protección o ejercicio de un derecho. Ello incluye el pleno disfrute de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales[740].

276. La CIDH recuerda que la protesta social es legítima en tanto se desarrolla en forma pacífica; dado que constituye un elemento fundamental en las democracias, cualquier interpretación sobre el carácter pacífico o no de una protesta social debe realizarse de forma amplia y no restrictiva. Sobre este punto, la Comisión ha señalado que "el calificativo 'pacífico' debe entenderse en el sentido de que las personas que cometan actos de violencia en el contexto de protestas pueden ver restringido, temporaria e individualmente, su derecho a la manifestación"[741].

Democracia y Derechos Humanos en Venezuela. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 54. 30 de diciembre de 2009

176. La Comisión estima oportuno recordar que el ejercicio efectivo de la democracia requiere como presupuesto, el ejercicio pleno de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos. Así, la criminalización de la legítima movilización y protesta social, sea a través de represión directa a los manifestantes, o a través de la iniciación de procesos judiciales, es incompatible con una sociedad democrática donde las personas tienen el derecho de manifestar su opinión.[742]

Graves violaciones a los derechos humanos en el marco de las protestas sociales en Nicaragua. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 86. 21 de junio de 2018

---

[740] CIDH, Protesta y derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 22/19, septiembre de 2019, párrs 1 al 16.

[741] CIDH, Protesta y Derechos Humanos, Párr. 84.

[742] CIDH. *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*. 7 de marzo de 2006, párrafo 217.

54. La Comisión Interamericana ha reconocido que la protesta social es una manifestación del ejercicio conjunto del derecho de reunión y libertad de expresión, así como un mecanismo de participación política y la defensa de derechos humanos[743], que reviste un interés social fundamental para garantizar el funcionamiento del sistema democrático y la defensa de los derechos humanos[744]. En este sentido, ha afirmado que las manifestaciones públicas y otras formas de protesta contra proyectos o políticas gubernamentales, lejos de ser una provocación a la violencia, son propias de cualquier democracia pluralista y merecen su máxima protección[745].

55. De igual manera, la Corte IDH ha sostenido que la relación entre los derechos de reunión, libertad de expresión y participación política hace posible el juego democrático[746] y "resulta aún más manifiesta, especialmente cuando se ejercen de manera conjunta con la finalidad de protestar contra la actuación de los poderes estatales contraria al orden constitucional y para reclamar el retorno de la democracia"[747].

56. El interés social imperativo del que se encuentra revestido el derecho a participar en manifestaciones públicas hace que exista una presunción general en favor de su ejercicio[748] y la obligación en cabeza del Estado de promover un entorno seguro y propicio para que las personas y grupos puedan utilizar el espacio público para expresar sus opiniones y hacer reclamos, de conformidad con las normas y estándares internacionales en esta materia. El uso excesivo de la fuerza, la criminalización y otras respuestas inadecuadas del Estado

---

[743] CIDH, Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas, 2011, párr. 106; CIDH, Informe Anual. Volumen II. Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión, Cap. V, "Las Manifestaciones como Ejercicio de la Libertad de Expresión y la Libertad de Reunión", 2005, párr. 91, y CIDH, Informe Anual, Capítulo IV. A "Uso de la Fuerza", 2014, párr. 64 y ss.

[744] CIDH, Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas, 2011, párr. 106.

[745] Corte IDH. *Caso López Lone y otros vs. Honduras*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 302, párr. 160.

[746] Corte IDH. *Caso López Lone y otros vs. Honduras, supra*, párr. 160.

[747] Corte IDH. Caso López Lone y otros vs. Honduras, supra, párr. 160.

[748] CIDH, Informe Anual, Capítulo IV. A "Uso de la Fuerza", 2014, párr. 121.

frente a las protestas sociales no sólo atentan contra derechos a la libertad de expresión y reunión, sino que causan graves violaciones a otros derechos fundamentales tales como los derechos a la vida, la integridad y libertad personales y las garantías judiciales y pueden tener serios impactos en el ejercicio de los derechos sociales.

82. En lo que se refiere al derecho a manifestarse, el mismo constituye un elemento fundamental del derecho de participación en toda estructura democrática[749]. Herramientas como la protesta y la movilización social se han erigido como importantes canales para la realización de denuncias públicas sobre abusos o violaciones a los derechos humanos[750], y han llegado a convertirse en vías para lograr la incorporación de una amplia cantidad de derechos en el desarrollo progresivo del derecho internacional de los derechos humanos[751].

138. Tal como se ha señalado en otras oportunidades por la Comisión, es obligación del Estado asegurar la gestión de las demandas y los conflictos sociales y políticos de fondo para canalizar los reclamos de los manifestantes. “Cuando una manifestación o protesta conduce a situaciones de violencia debe entenderse que el Estado no fue capaz de garantizar el ejercicio de este derecho”[752]. La situación descrita refleja la gravedad de la crisis política que atraviesa el país y los altos niveles de violencia existentes, lo que impone obligaciones especiales del Estado de resolver los conflictos y encauzar el diálogo. La represión y la violencia no pueden ser la respuesta de un Estado democrático a los reclamos de su población.

---

[749] Asamblea General, Informe de la Representante Especial del Secretario General sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, 13 de agosto de 2007, A/62/225, párr. 5; Asamblea General, Informe de la Representante Especial del Secretario General sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, 5 de septiembre de 2006, A/61/312, párr. 56

[750] CIDH, Informe Anual 2005, Volumen III, Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión, 27 de febrero de 2006, OEA/Ser.L/V/II.124 Doc. 7, Capítulo V, "Las Manifestaciones Públicas como Ejercicio de la Libertad de Expresión y la Libertad de Reunión", párr. 1.

[751] CIDH, Informe Anual, Capítulo IV. A “Uso de la Fuerza”, 2014, párr. 68 CIDH, Informe Anual, Capítulo IV. A “Uso de la Fuerza”, 2014, párr. 6

[752] CIDH, Informe Anual, Capítulo IV. A “Uso de la Fuerza”, 2014, párr. 68.

Observaciones y recomendaciones de la visita de trabajo de la CIDH a Colombia realizada del 8 al 10 de junio de 2021.

24. La protesta pacífica ha cumplido un rol esencial en dar visibilidad a reclamos que requieren ser atendidos y voces que deben ser escuchadas. A su vez, ha contribuido a que las autoridades de los distintos niveles tengan una mejor comprensión de asuntos que afectan a la ciudadanía. La Comisión valora este momento como una oportunidad para el fortalecimiento del sistema democrático y la garantía de los derechos humanos.

153. La Comisión insta a que se evite el uso de enfoques generalizantes y prohibitivos a las diversas formas de manifestarse en el ejercicio del derecho a la protesta , en tanto que algunos de ellos son modalidades de la protesta que canalizan la escucha social de algunas voces que de otro modo difícilmente ingresarían a la agenda o serían parte de la deliberación pública[753].

156. La CIDH recuerda que es preciso tolerar que las manifestaciones generen cierto nivel de perturbación de la vida cotidiana, por ejemplo, con relación al tráfico y las actividades comerciales, a fin de no privar de su esencia al derecho de reunión pacífica[754]. Para la Comisión, el "grado de tolerancia" adecuado no puede definirse en abstracto y por lo tanto corresponde al Estado examinar las circunstancias particulares de cada caso con respecto al alcance de la perturbación admisible a la vida cotidiana[755].

157. Cuando la eventual perturbación a la vida cotidiana en el seno de las protestas se extiende en el tiempo y escala a punto de comprometer gravemente la garantía de otros derechos como por ejemplo el i)derecho a la vida, ii) aprovisionamiento de alimentos; y/o iii) el derecho a la salud, se acentúa el deber del Estado de facilitar todos los

[753] CIDH, Protesta y Derechos Humanos, septiembre de 2019, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 22/19, párr. 10-13.

[754] CIDH, Protesta y Derechos Humanos, septiembre de 2019, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 22/19, párr. 154; CIDH, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, 31 de diciembre de 2011, OEA/Ser.L/V/II. Doc 57, párr.198.

[755] Tribunal Europeo de Derechos Humanos - Caso Primov y otros, 2014, párr. 145.

mecanismos de diálogo posibles y la coexistencia de todos los derechos en tensión, teniendo el uso de la fuerza como último recurso.

158. La Comisión considera que la aproximación estatal a los cortes de ruta debe tener un enfoque interseccional e interdependiente de los derechos humanos con el fin de prevenir situaciones que afecten a la misma protesta, así como a los derechos de terceros que no participan en ella. La prevención de la violencia, la transparencia y rendición de cuentas de los agentes del Estado que atiende las protestas es fundamental para la garantía de los derechos en tensión.

159. A efectos, tanto de proteger la misma protesta, como de prevenir que algunos factores de violencia precedentes a la protesta puedan incrementar su potencial de afectación a los derechos humanos, la CIDH hace un llamado especial a las autoridades a distinguir entre manifestantes y quienes realizan actividades delictivas. La Comisión ha sostenido que el Estado no es el único generador de interferencias al ejercicio de la protesta y en este sentido las obligaciones del Estado se extienden a la protección de manifestantes frente a violaciones y abusos por parte de terceros[756].

160. De la misma forma en que la respuesta a los cortes de vía no puede vaciar de contenido el derecho de las personas manifestantes, dicha modalidad de protesta no puede conllevar a la anulación o suspensión de facto de los derechos de terceras personas que no participan en las manifestaciones. Es deber del Estado garantizar el derecho a la protesta, así como brindar condiciones para el ejercicio de los derechos de terceros que no participan en las manifestaciones. Al mismo tiempo, la Comisión destaca la importancia de que las personas manifestantes que acudan al corte de ruta no pongan en riesgo la vida de las demás personas y permitan la circulación de insumos, servicios y provisiones esenciales.

[756] CIDH, Protesta y Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 22/19, septiembre 2019, párr. 53; Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, 14 de abril de 2014, A/HRC/26/29, párr. 9.

Situación de Derechos Humanos en Perú en el contexto de las protestas sociales. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57/23. 23 de abril de 2023

218. La protesta juega un papel importante en sociedades democráticas, particularmente para dar mayor resonancia a las voces de "las personas marginadas o que presentan un mensaje alternativo a los intereses políticos y económicos establecidos"[757]. Las personas que integran grupos en situación de discriminación histórica, como los pueblos indígenas y las comunidades campesinas, son sistemáticamente excluidas del debate público. Estos grupos no suelen tener canales institucionales o privados para ejercer con seriedad y de manera vigorosa y permanente su derecho a expresar públicamente sus ideas y opiniones. Ello también priva a las sociedades de conocer las necesidades y reclamos de estos grupos. En ese sentido, la Relatoría Especial de las Naciones Unidas sobre la libertad de reunión pacífica y de asociación advirtió que estos grupos están más expuestos al riesgo de que se viole su derecho a la libertad de reunión pacífica[758].

219. El ejercicio del derecho a la protesta de grupos históricamente discriminados con frecuencia encuentra como obstáculo que no se garantiza, de manera amplia, la libertad de elegir la modalidad, forma, lugar y mensaje para llevar a cabo la protesta pacífica[759]. Dada esa circunstancia, se destaca que el Estado no debe imponer restricciones previas o prohibiciones generales que terminen desnaturalizando la protesta o privándola de su contenido real[760].

225. El marco jurídico interamericano protege diversas modalidades de protesta, inclusive las que generan cierta disrupción de la vida cotidiana como forma de amplificar voces o de visibilizar demandas sociales, que de otro modo difícilmente ingresarían a la agenda o serían parte de la

---

[757] Consejo de Derechos Humanos, Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones, A/HRC/31/66, 4 de febrero de 2016, párr. 6.

[758] Asamblea General de las Naciones Unidas, Informe del Relator Especial sobre los Derechos de la Libertad de Reunión Pacífica y Libertad de Asociación, A/74/349, 11 de septiembre de 2019, párr. 44.

[759] CIDH. Protesta y derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 22/19. Septiembre de 2019., p. 1.

[760] CIDH. Observaciones y recomendaciones: visita de trabajo a Colombia. Julio de 2021. Párr. 142.

deliberación pública[761]. La ocupación de espacios públicos y las obstrucciones de vías, tales como bloqueos, tienen un lugar central en las protestas pacíficas de grupos históricamente discriminados precisamente porque ofrecen oportunidades para que se les preste atención[762]. Sin embargo, de acuerdo con los estándares interamericanos, el derecho a la protesta no es absoluto y admite restricciones para proteger los derechos humanos de todas las personas, tanto de las que participan, como de las que no participan en las protestas.

226. El derecho de reunión tiene como requisito que debe ejercerse de manera pacífica y sin armas[763]. El carácter no pacífico incluye, entre otros, el uso de la fuerza física por parte de algunas personas, que puede provocar lesiones, la muerte o daños graves a bienes[764].

227. En este sentido, la CIDH condena los actos de vandalismo que incluyeron la destrucción de infraestructura pública y propiedad, el incendio de instalaciones asociadas con la administración de justicia, la destrucción de carpetas y expedientes judiciales, las graves agresiones en contra de agentes de seguridad y las afectaciones a los derechos a la vida e integridad que se habrían producido por algunos actores particulares en el marco de episodios de manifestaciones.

228. El hecho de que ocurran simultáneamente protestas pacíficas disruptivas y acciones violentas por parte de algunas personas supone desafíos para los Estados. Dichos desafíos pueden generar confusión social respecto de las protestas. Las autoridades deben disponer de herramientas suficientes para distinguir un fenómeno del otro y contribuir a la comprensión social de estos hechos de interés público a partir del reconocimiento de su complejidad. Por ejemplo, el derecho a la protesta protege la presencia de manifestantes que, de forma

---

761 CIDH. Protesta y derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 22/19. Septiembre de 2019, párr. 13.

762 Asamblea General de las Naciones Unidas, Informe del Relator Especial sobre los Derechos de la Libertad de Reunión Pacífica y Libertad de Asociación, A/74/349, 11 de septiembre de 2019, párr. 46.

763 CIDH. Protesta y derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 22/19. Septiembre de 2019., párr. 12

764 Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, CCPR/C/GC/37, Observación General n. 37 (2020, relativa al derecho de reunión pacífica (art. 21), 17 de septiembre de 2020, párr. 15.

pacífica, ocupan un aeropuerto o edificios públicos sin la destrucción de la infraestructura. En todo caso, si estas acciones se extienden en tiempo y modo al punto de comprometer gravemente derechos a la vida, integridad, salud y abastecimiento, el Estado puede tomar medidas para garantizar los derechos en tensión.

230. Como ha destacado la CIDH en oportunidades anteriores, la elección de una modalidad de protesta no puede conllevar a la anulación o suspensión de facto de los derechos de terceras personas que no participan en las manifestaciones[765]. Es deber del Estado garantizar el derecho a la protesta, así como brindar condiciones para el ejercicio de los derechos de terceros que no participan en las manifestaciones[766].

232. La CIDH reconoce lo difícil que puede ser armonizar los derechos en tensión. Sin embargo, también ha indicado a los Estados que deben evitar medidas generalizadas e indiscriminadas para restringir la protesta y en particular la prohibición del uso de la fuerza letal. En el caso de violencia sobre infraestructura critica, los planes operativos de actuación deben estar de acuerdo con los principios de uso de la fuerza como lo son: legalidad, necesidad y proporcionalidad.

Informes temáticos

Protesta y Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.22/19. Septiembre 2019

La protesta social es un elemento esencial para la existencia y consolidación de sociedades democráticas y se encuentra protegida por una constelación de derechos y libertades que el sistema interamericano garantiza tanto en la Declaración Americana de los Derechos y Obligaciones del Hombre como en la Convención Americana de Derechos Humanos.

---

[765] En sentido similar, la CIDH se manifestó anteriormente: CIDH. Observaciones y recomendaciones: visita de trabajo a Colombia. Julio de 2021, párr. 160.

[766] En sentido similar, la CIDH se manifestó anteriormente: CIDH. Observaciones y recomendaciones: visita de trabajo a Colombia. Julio de 2021, párr. 160.

En efecto, los derechos a la libertad de expresión, reunión pacífica y asociación garantizan y protegen diversas formas -individuales y colectivas- de expresar públicamente opiniones, disenso, demandar el cumplimiento de derechos sociales, culturales y ambientales y afirmar la identidad de grupos históricamente discriminados. La protesta también juega un papel central en la defensa de la democracia y los derechos humanos. De acuerdo a los instrumentos del sistema interamericano, el ejercicio conjunto de estos derechos fundamentales hace posible el libre juego democrático.

4. La protesta también está estrechamente vinculada a la promoción y defensa de la democracia**.** En particular, la Corte Interamericana ha reconocido que en situaciones de ruptura de orden institucional democrático, la protesta debe ser entendida "no solo en el marco del ejercicio de un derecho sino al cumplimiento del deber de defender la democracia"[767].

23. *Derecho a la participación política*: la protesta en el contexto de la consolidación de las democracias en la región es una herramienta fundamental de la participación política y el derecho a "participar en la dirección de los asuntos públicos", tanto en los términos de la Carta Democrática Interamericana[768] como bajo el Artículo 23 de la Convención Americana. También el Consejo de Derechos Humanos ha sostenido que "Otros derechos que pueden ser aplicables en caso de protestas pacíficas incluyen, (...) a formar parte en asuntos públicos (artículo 25)"[769]. La protesta como forma de participación en los asuntos

---

[767] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso López Lone Y Otros Vs. Honduras. Sentencia de 5 de octubre de 2015. (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 148 y ss.

[768] La Carta Democrática Interamericana expresa en su artículo 2º que "La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional." Y en su artículo 6 que "La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia."

[769] Consejo de Derechos Humanos, Medidas efectivas y mejores prácticas para asegurar la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las protestas pacíficas, Informe de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, 21 de enero de 2013, A/HRC/22/28, párr. 4. En el mismo sentido el Consejo de Derechos Humanos expresa "Reconociendo también que la participación en manifestaciones pacíficas puede ser una forma importante de ejercer el derecho a la libertad de reunión pacífica, de expresión y de asociación, y el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos" y "Consciente de que las manifestaciones pacíficas pueden aportar una contribución positiva al desarrollo, el fortalecimiento y la efectividad de los sistemas democráticos y a los procesos democráticos, en particular las elecciones y los referendos. Considerandos de la Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos 25/38. La promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas. A/HRC/RES/25/38. 11 de abril de 2014.

públicos es especialmente relevante para los grupos de personas históricamente discriminados o en condiciones de marginalización.

Una Agenda Hemisférica para la defensa de la libertad de expresión. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 4/09. 25 febrero 2009

69. La protesta social es una de las formas colectivas más eficaces de expresión. Pero incluso, en algunas circunstancias resulta ser también la única forma a través de la cual ciertos grupos pueden ser escuchados. En efecto, cuando se está frente a marcos institucionales que no favorecen la participación, o frente a serias barreras de acceso a formas más tradicionales de comunicación de masas, la protesta pública parece ser el único medio que realmente permite que sectores tradicionalmente discriminados o marginados del debate público puedan lograr que su punto de vista resulte escuchado y valorado. […]

Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66. 31 diciembre 2011

106. En cuanto a las frecuentes detenciones de las que son objeto las defensoras y los defensores de derechos humanos por su participación en manifestaciones de protesta social, la Comisión destaca que la protesta pública es una de las formas de ejercicio del derecho de reunión y de la libertad de expresión que reviste un interés social fundamental para garantizar el buen funcionamiento del sistema democrático. Por ello, las expresiones contra proyectos o políticas gubernamentales, lejos de ser una provocación a la violencia, son propias de cualquier democracia pluralista[770].

Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas. OEA/Ser.L/V/II.124. Doc. 5 rev.1. 7 marzo 2006

217. La Comisión quisiera recalcar que el ejercicio efectivo de la democracia requiere como presupuesto, el ejercicio pleno de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos. La

[770] CIDH, Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2009, Capítulo II Evaluación sobre el Estado de La Libertad de Expresión en El Hemisferio, Diciembre de 2009, párr. 708.

criminalización de la legítima movilización y protesta social, sea a través de represión directa a los manifestantes, o a través de investigación y proceso criminal, es incompatible con una sociedad democrática donde las personas tienen el derecho de manifestar su opinión.

Protesta y Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.22/19. Septiembre 2019

294. Internet actualmente constituye una herramienta fundamental de comunicación que permite a las personas vincularse y conectarse de manera ágil, veloz y efectiva, y es considerada una herramienta con un potencial único para el ejercicio de la libertad de expresión. Entre las nuevas potestades que internet habilita destacan la habilidad para asociarse y reunirse que las personas adquieren en la era digital y que potencia, a su vez, la plena realización y el goce de otros derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Las reuniones y asociaciones en la era digital pueden ser organizadas y celebradas sin anticipación previa, con poco tiempo y bajo costos. Además, constituye actualmente una herramienta fundamental para el control y la denuncia de violaciones a los derechos humanos durante manifestaciones y reuniones.

295. Internet puede verse y analizarse como medio de organización o como plataforma habilitante de las protestas. En la práctica funciona como un medio de difusión, convocatoria y publicidad de reuniones y asociaciones físicas (utilizando redes sociales, blogs, o foros, por ejemplo), expandiendo las fronteras de la participación, para ser llevada a cabo en un lugar público tangible; por otro lado internet ofrece la posibilidad de organizar una protesta en línea, proveyendo un espacio de encuentro común, acortando distancias y tiempos, simplificando formalidades y agendas[771]. Ambas instancias han de ser protegidas y

[771] Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, UN Doc. A/HRC/23/39 (24 de abril de 2013), disponible en: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/133/87/PDF/G1313387.pdf?OpenElement. Asociación para el Progreso de las Comunicaciones (APC), The Rights to Freedom of Peaceful Assembly and Association and the Internet, Submission to the United Nations Special Rapporteur on the Rights to Freedom of Peaceful Assembly and Association, párrafo 14, disponible en:https://www.apc.org/en/system/files/APC%20- %20Freedom%20of%20peaceful%20assembly%20and%20association.pdf . Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), Internet y Derechos Humanos, Serie de Cuadernillos de Temas Emergentes (Diciembre 2013), pág. 29, disponible en: www.indh.cl. (La importancia de internet radica en su capacidad de "[a]umentar las oportunidades y capacidades de la ciudadanía en general y de la ciudadanía de la red para formar asociaciones, mejorar la administración y organización de asociaciones, y ampliar la membresía y alcance de las asociaciones.")

promovidas en la medida en que coadyuvan al pleno ejercicio de los derechos humanos[772].

296. Los estándares internacionales desarrollados en el seno del sistema interamericano y el sistema universal sobre los derechos a la libertad de expresión, a asociación y reunión pacífica tienen plena vigencia en internet[773].

297. En los últimos años se han dado distintas instancias de protesta en internet que incluyen cadenas de emails, peticiones, manifestaciones y campañas desarrolladas en redes sociales, etc. De la misma manera como los Estados deben asegurar el acceso a espacios públicos, tales como calles, carreteras y plazas públicas para la celebración de reuniones, deben también asegurar que internet se encuentre disponible y sea accesible para todos los ciudadanos para poder ser un espacio que permita la organización de asociaciones y reuniones con el fin de participar en la vida política del país[774].

298. Las limitaciones en el acceso a internet, incluyendo las desconexiones totales o parciales, la ralentización de internet, los bloqueos temporales o permanentes de distintos sitios y aplicaciones, antes durante o después de reuniones pacificas constituyen restricciones ilegitimas a los derechos de asociación y reunión[775]. El Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión de Naciones Unidas hizo hincapié en la

---

[772] Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), Internet y Derechos Humanos, Serie de Cuadernillos de Temas Emergentes (Diciembre 2013), pág. 29, disponible en: www.indh.cl.

[773] Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Resolución 24/5, Derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, UN Doc. A/HRC/RES/24/5 (8 de octubre de 2013), disponible en http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/chr/special/themes.htm. También Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, UN Doc. A/HRC/20/27 (21 de mayo de 2012), Párr. 84, recomendación k, disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-27_sp.pdf

[774] Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, UN Doc. A/HRC/23/39 (24 de abril de 2013), Párr. 82, punto d, disponible en: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/133/87/PDF/G1313387.pdf?OpenElement

[775] Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, UN Doc. A/HRC/20/27 (21 de mayo de 2012), disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-27_sp.pdf

necesidad de asegurar el acceso a internet en todo momento, también en los períodos de malestar político[776].

Niñez, libertad de expresión y medios de comunicación. OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.23/19 Febrero 2019

39. La CIDH, en sus visitas in loco y audiencias temáticas, ha venido prestando atención a la creciente participación de niños, niñas y adolescentes en la esfera pública a través de la manifestación de sus opiniones, demandas y posiciones políticas, sobre temas de interés público o temas que les afectan. Esta creciente participación es observada a través de manifestaciones, protestas en sus distintas modalidades, o en el uso de las redes sociales, todo lo cual supone el reconocimiento del efecto útil que ha tenido la Convención de los Derechos del Niño y la Convención Americana en cuanto a la universalidad el derecho a la libertad de expresión.

Violencia policial contra afrodescendientes en Estados Unidos. OEA/ Ser.L/V/II. Doc. 156. 26 noviembre 2018

239. Preocupa especialmente a la Comisión el uso de la fuerza para contener o reprimir las protestas sociales y las manifestaciones públicas que tratan de dar salida al descontento y a las luchas por reivindicar los derechos fundamentales[777], como las manifestaciones de protesta contra la discriminación racial o la impunidad por la violencia policial en los Estados Unidos[778]. En una democracia, las autoridades del Estado deben actuar bajo el supuesto de que las protestas o manifestaciones públicas no constituyen una amenaza para el orden público, con un enfoque centrado en la construcción de los más altos niveles de participación ciudadana, considerando las calles y plazas como lugares privilegiados para la expresión pública[779].

---

[776] Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Frank La Rue, UN Doc. A/HRC/17/27 (16 de mayo de 2011), Párr. 79, disponible en: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/132/04/PDF/G1113204.pdf?OpenElement

[777] Id. párr. 2.

[778] Ver supra párrs. 119-126.

[779] CIDH, Informe Anual 2015, Capítulo IV Uso de la fuerza, párr. 64.

Declaraciones conjuntas

Declaración Conjunta 2013 sobre Violencia Contra Periodistas y Comunicadores en el Marco de Manifestaciones Sociales

Los relatores especiales observan que en el contexto de manifestaciones y situaciones de alta conflictividad social, el trabajo de periodistas y comunicadores, y el libre flujo de información a través de medios alternativos como las redes sociales, es fundamental para mantener informada a la población sobre los acontecimientos, a la vez que cumple un importante rol al reportar sobre la actuación del Estado y de la Fuerza Pública ante las manifestaciones, previniendo el uso desproporcionado de la fuerza y el abuso de autoridad.

Los ataques contra periodistas que cubren estas situaciones viola tanto el aspecto individual de la libertad de expresión —pues se les impide ejercer su derecho a buscar y difundir información, y se genera un efecto de amedrentamiento—, como su aspecto colectivo—pues se priva a la sociedad del derecho a conocer la información que los periodistas obtienen. Por esta razón, las relatorías han reconocido que dada la importancia de la labor que cumplen los periodistas que cubren estas situaciones, el Estado debe otorgarles el máximo grado de garantías para que cumplan su función. Este deber no se limita a otorgar medidas concretas de protección para los comunicadores. Incluye también la obligación de crear las condiciones necesarias para mitigar el riesgo del ejercicio de la profesión en esas situaciones.

[…]

Los derechos de reunión y libertad de expresión, garantizados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, son fundamentales y su garantía es una condición necesaria para la existencia y el funcionamiento de una sociedad democrática. Un Estado puede imponer limitaciones razonables a las manifestaciones con el fin de asegurar el desarrollo pacífico de las mismas o dispersar aquellas que se tornan violentas, siempre que tales límites se encuentren regidos por los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad. Además,

la desconcentración de una manifestación debe justificarse en el deber de protección de las personas, y deben utilizarse las medidas más seguras y menos lesivas para los manifestantes. El uso de la fuerza en manifestaciones públicas debe ser excepcional y en circunstancias estrictamente necesarias conforme a los principios internacionalmente reconocidos.

Resoluciones

Resolución 1/08. Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas. Adoptada por la CIDH el 13 de marzo de 2008.

Principio XVI. Libertad de expresión, asociación y reunión. Las personas privadas de libertad tendrán derecho a la libertad de expresión en su propio idioma, asociación y reunión pacíficas, tomando en cuenta los límites estrictamente necesarios en una sociedad democrática, para respetar los derechos de los demás o para proteger la salud o la moral públicas, y para preservar el orden público, la seguridad y la disciplina interna en los lugares de privación de libertad, así como los demás límites permitidos en las leyes y en el derecho internacional de los derechos humanos.

Resolución 1/2020. Pandemia y Derechos Humanos en las Américas. Adoptada por la CIDH el 10 de abril de 2020

Reconociendo que, en determinadas circunstancias, con el objeto de generar adecuada distancia social, puede resultar de hecho imperativa la restricción del pleno goce de derechos como el de reunión y la libertad de circulación en espacios tangibles, públicos o comunes que no sean indispensables para el abastecimiento de insumos esenciales o para la propia atención médica.

3. Espacio público: derecho de reunión

120. El derecho de reunión se encuentra consagrado en el Artículo XXI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en el artículo 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Este derecho protege la congregación pacifica, intencional y temporal de personas en un determinado

espacio para el logro de un objetivo común, incluida la protesta. Como tal, es indispensable para la expresión colectiva de las opiniones y puntos de vista de las personas y tiene una importancia esencial para la consolidación de la vida democrática de las sociedades. Por lo tanto, reviste un interés social imperativo[780].

121. A continuación se compendian estándares de la Comisión que ilustran las diversas modalidades de reunión que se encuentran protegidas por los instrumentos interamericanos.

Informes de país

Nicaragua: Concentración del poder y debilitamiento del Estado de Derecho. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 288. 25 octubre 2021

154. Al respecto, tanto la Corte Interamericana como la Comisión han reconocido la relación existente entre los derechos políticos, la libertad de expresión, el derecho de reunión y la libertad de asociación, y que estos derechos, en conjunto, hacen posible el juego democrático. Particularmente, en situaciones de ruptura institucional, la relación entre estos derechos resulta aún más manifiesta, especialmente cuando se ejercen de manera conjunta con la finalidad de protestar contra la actuación de los poderes estatales contraria al orden constitucional o bien, para reclamar el retorno de la democracia. Según ha señalado la Corte IDH, "sin una efectiva garantía de la libertad de expresión, se debilita el sistema democrático y sufren quebranto el pluralismo y la tolerancia; los mecanismos de control y denuncia ciudadana pueden volverse inoperantes y, en definitiva, se crea un campo fértil para que se arraiguen sistemas autoritarios[781]". La CIDH urge al Estado de Nicaragua a restablecer la personalidad jurídica de las organizaciones de la sociedad civil, así como cesar la represión contra medios de comunicación, organizaciones defensoras de derechos humanos y personas consideradas como opositores.

---

[780] CIDH. Protesta y Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.22/19. Septiembre 2019, párr. 19.

[781] Corte IDH. *Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348, párr. 154.

Democracia y derechos humanos en Venezuela. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 54.30 diciembre 2009

1081. La Carta Democrática Interamericana reconoce que el derecho de los trabajadores de asociarse libremente para la defensa y promoción de sus intereses es fundamental para la plena realización de los ideales democráticos. Este derecho está reconocido por el artículo 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos así como por el artículo 8 del Protocolo de San Salvador. En este último instrumento internacional se señala que los Estados deben garantizar el derecho de los trabajadores a organizar sindicatos y a afiliarse al de su elección, y que nadie podrá ser obligado a pertenecer a un sindicato. Se establece además que los Estados deben permitir que los sindicatos funcionen libremente y que el ejercicio de los derechos sindicales sólo puede estar sujeto a las limitaciones y restricciones previstas por la ley, siempre que éstas sean propias a una sociedad democrática, necesarias para salvaguardar el orden público, para proteger la salud o la moral públicas, así como los derechos y las libertades de los demás.

Informes temáticos

Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57.

209. La Comisión entiende las asociaciones de vecinos; organizaciones comunitarias; comisiones de fomento; sindicatos; clubes deportivos; organizaciones religiosas; redes; o grupos de interés, por su propia naturaleza, conforman un valioso capital social. Estas modalidades asociativas se sostienen en fuertes relaciones de confianza y reciprocidad, circunstancia que las fortalece para intervenir sobre algunos factores posibilitadores de la violencia y el delito. En especial, estas formas de organización social generan las mejores condiciones para a resolución no violenta de los conflictos interpersonales o grupales en el plano local. En ese marco, diversas formas o modalidades de participación de la comunidad en acciones relacionadas con la seguridad ciudadana, en el marco del ejercicio del derecho de asociación y de participación en los asuntos públicos, deben

desarrollarse en el cauce de determinados canales previamente consensuados y claramente establecidos, con el objetivo central de fortalecer el Estado de Derecho y la institucionalidad democrática. Especialmente, la Comisión comparte que las modalidades para la participación de la sociedad en asuntos relacionados con la seguridad ciudadana, tiene que prestar atención exclusivamente a la prevención social, comunitaria o situacional de conductas violentas o delictivas, favoreciendo un ambiente de tolerancia y respeto, y contribuyendo a atacar los factores de riesgo culturales, sociales o económicos. La Comisión subraya expresamente que, en un Estado de Derecho, el uso de la fuerza y otros medios de coacción legítimos son monopolio de las autoridades públicas, quienes deben utilizarlos de acuerdo a los estándares ya identificados en el presente informe. Para la Comisión, los Estados incumplen sus deberes de protección y garantía de los derechos humanos cuando permiten, favorecen o toleran el funcionamiento de grupos de particulares que usurpan funciones esenciales de las instituciones del sistema de administración de justicia o las fuerzas de policía. La historia del continente registra situaciones recientes donde este tipo de prácticas han generado violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos, por lo que es deber del Estado democrático ejercer un fuerte control sobre las mismas para evitar su funcionamiento y, en su caso, aplicar las sanciones penales que correspondan según el derecho interno.

Principios Interamericanos sobre Libertad Académica y Autonomía Universitaria. Adoptados por la Comisión durante el 182º Período Ordinario de Sesiones, celebrado del 6 al 17 de diciembre de 2021

Las instituciones de educación superior de gestión privada deben procurar y proteger el pluralismo y la diversidad de perspectivas al interior de sus respectivas comunidades académicas; dar amplia publicidad a los principios y valores que orientan sus actividades académicas y compartir con su comunidad académica de forma previa y explícita los asuntos que contradigan abiertamente su identidad. Los Estados a través de la ley deberán fijar el alcance y los límites del derecho a la libertad de asociación para las instituciones de educación superior de gestión privada, así como los requisitos mínimos que

propendan por su calidad, la garantía de los derechos humanos y la protección de la democracia, de conformidad con normas y estándares internacionales y en armonía y complementariedad con los presentes Principios de Libertad Académica.

Libertad de expresión en las Américas: los cinco primeros informes de la Relatoría para la Libertad de Expresión

La Comisión Interamericana ha sostenido que el concepto de democracia representativa se asienta sobre el principio de que es el pueblo el titular de la soberanía política y que en ejercicio de esta soberanía elige a sus representantes para que ejerzan el poder político. Estos representantes, además son elegidos por los ciudadanos para aplicar medidas políticas determinadas lo cual a su vez implica que haya existido un amplio debate sobre la naturaleza de las políticas a aplicar –libertad de expresión– entre los grupos políticos organizados –libertad de asociación– que han tenido la oportunidad de expresarse y reunirse públicamente –derecho de reunión. Por su parte, la vigencia de los derechos y libertades mencionados requieren de un orden jurídico e institucional en el que las leyes se antepongan a la voluntad de los gobernantes y en el que exista un control de unas instituciones sobre otras con el objeto de expresar la pureza de la expresión de la voluntad popular –estado de derecho-[782].

Segundo informe sobre la situación de las defensoras y defensores de derechos humanos en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66. 31 diciembre 2011

128. El derecho de reunión […] es básico para el goce de diversos derechos tales como la libertad de expresión; el derecho de asociación y el derecho a defender los derechos. La participación política y social a través del ejercicio del derecho de reunión es un elemento esencial para la consolidación de la vida democrática de las sociedades y por tanto, reviste un interés social imperativo[783].

[782] Informe Anual CIDH 1990-1991, Capitulo V, Sección III, "Derechos humanos, derechos políticos y democracia representativa en el sistema interamericano", OEA⁄Ser.L⁄V⁄II.79.rev.1⁄Doc. 12, 22 February 1991, original: Spanish.

[783] 2 CIDH, Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas, párr. 60.

4. Internet

122. Los avances tecnológicos han generado que el Internet se constituya en una herramienta que ha facilitado exponencialmente el ejercicio de la libertad de expresión en todas sus dimensiones, diversificando y multiplicando los medios de comunicación, la audiencia -potencialmente global-, disminuyendo los costos y los tiempos, además de ofrecer condiciones inmejorables para la innovación y ejercicio de otros derechos fundamentales[784]. Por lo tanto, a continuación se compendian estándares que ha desarrollado la CIDH, considerando el mayor impacto que tiene el Internet sobre el ejercicio de la libertad de expresión, para proteger las posibilidades de recibir, buscar y difundir información por este medio.

Informes de país

Situación de los derechos humanos en Guatemala OEA/Ser.L/V/II. Doc. 208/17 31 diciembre 2017

305. Conforme ha señalado en oportunidades anteriores, la CIDH recuerda que la concentración de medios en pocas manos tiene una incidencia negativa en la democracia y en la libertad de expresión, como expresamente lo recoge el principio 12 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la CIDH: "los monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes antimonopólicas por cuanto conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos". Desde su primer pronunciamiento sobre el tema, la Corte Interamericana señaló que se encuentra prohibida la existencia de todo monopolio en la propiedad o la administración de los medios de comunicación, cualquiera sea la forma que pretenda adoptar, y reconoció que los Estados deben intervenir activamente para evitar la concentración de propiedad en el sector de los medios de comunicación[785].

---

[784] CIDH. Estándares para una Internet libre, abierta e incluyente. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF.17/17. 15 de marzo de 2017, párr. 80.

[785] Corte IDH. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5. Párr. 33-34; CIDH. Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo VI (Libertad de expresión y radiodifusión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009, párr. 117.

306. Al respecto la CIDH ha indicado que, "[s]i [los] medios son controlados por un reducido número de individuos, o bien por sólo uno, se está, de hecho, creando una sociedad en donde un reducido número de personas, o sólo una, ejercen el control sobre la información, y directa o indirectamente, la opinión que recibe el resto de las personas. Esta carencia de pluralidad en la información es un serio obstáculo para el funcionamiento de la democracia. La democracia necesita del enfrentamiento de ideas, del debate, de la discusión. Cuando este debate no existe o está debilitado debido a que las fuentes de información son limitadas, se ataca directamente el pilar principal del funcionamiento democrático"[786].

Informes temáticos

Libertad de expresión e Internet. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 11/13. 31 diciembre 2013

62. Así, por ejemplo, la invocación de razones de orden público para imponer restricciones a una persona (responsabilidades ulteriores) originadas en el ejercicio de su derecho a circular información en Internet, requiere comprobar la existencia de causas reales y objetivamente verificables que planteen, cuando menos, una amenaza cierta y creíble de una perturbación potencialmente grave de las condiciones básicas para el funcionamiento de las instituciones democráticas. En este sentido, para imponer responsabilidades ulteriores por el ejercicio del derecho fundamental a la libertad de expresión en Internet – o en cualquier otro ámbito- no resulta suficiente invocar meras conjeturas sobre eventuales afectaciones del orden, ni circunstancias hipotéticas derivadas de interpretaciones de las autoridades frente a hechos que no planteen claramente, por ejemplo, un riesgo cierto y objetivo de disturbios graves ("violencia anárquica") en los términos del artículo 13.5 de la Convención.

[786] CIDH. Justicia e inclusión social: Los desafíos de la democracia en Guatemala. Capítulo VII: La situación de la libertad de expresión, párr. 419.

Estándares para una Internet libre, abierta e incluyente. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF.17/17. 15 de marzo de 2017

81. El mayor impacto de Internet sobre el ejercicio del derecho a la libertad de expresión está en la forma en la que ha aumentado la capacidad de las personas de recibir, buscar y difundir información. La red permite la creación en colaboración y el intercambio de contenidos – es un ámbito donde cualquiera puede ser autor y cualquiera puede publicar. A la vez, ayuda a comunicarse, colaborar e intercambiar opiniones e información. Esto representa una forma de democratización del derecho a la libertad de expresión, en el que el discurso público deja de ser "moderado" por periodistas profesionales o los medios tradicionales. De esta manera, Internet se ha convertido en una poderosa fuerza de democratización, transformando el derecho a la libertad de expresión mediante la creación de nuevas capacidades para crear y editar contenidos (a través de fronteras físicas), a menudo sin pasar por el control de la censura, lo que genera nuevas posibilidades para la realización del potencial; nuevas capacidades de organización y movilización (que respaldan en gran medida a otros derechos, como el derecho a la libertad de asociación); y nuevas posibilidades para innovar y generar desarrollo económico (que sustentan a los derechos sociales y económicos).

82. La Comisión Interamericana ha sostenido desde hace más de una década que "el derecho a la libertad de expresión en los términos consagrados por el artículo 13 de la Convención Americana protege de igual manera tanto a los medios de comunicación tradicionales como a la expresión difundida a través de Internet"[787].

83. La Declaración Conjunta sobre Libertad de Expresión e Internet prevé como principio general que "la libertad de expresión se aplica a Internet del mismo modo que a todos los medios de comunicación. Las restricciones a la libertad de expresión en Internet solo resultan aceptables cuando cumplen con los estándares internacionales que

[787] CIDH. Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra la República de Costa Rica. No. 12.367, Caso ¨la Nación Mauricio Herrera Ulloa y Fernan Vargas Rohrmoser. 28 de enero de 2002. Párr. 97.

disponen, entre otras cosas, que deberán estar previstas por la ley y perseguir una finalidad legítima reconocida por el derecho internacional y ser necesarias para alcanzar dicha finalidad (la prueba "tripartita")"[788].

107. La responsabilidad objetiva o "estricta", que responsabiliza al intermediario por cualquier contenido considerado ilícito en su plataforma[789], es incompatible con la Convención Americana por ser desproporcionada e innecesaria en una sociedad democrática[790]. Este tipo de regímenes promueve el monitoreo y la censura de los intermediarios para con sus propios usuarios[791].

135. Conforme las normas regionales, la censura previa está prohibida salvo para la protección de la infancia en espectáculos públicos, y cualquier restricción debe estar clara y circunstanciadamente establecida en la ley, ser necesaria e idónea y proporcionada para alcanzar un fin legítimo en una sociedad democrática: no basta con que la medida sea útil, debe ser la menos restrictiva. La protección de los datos personales constituye un fin legítimo para establecer restricciones al derecho a la libertad de expresión, no obstante, cualquier limitación al derecho a la libertad de expresión -sea para proteger la privacidad, como en el caso de los datos personales, la honra o reputación-, debe respetar el test tripartito desarrollado por la jurisprudencia y doctrina interamericana: estar legalmente establecido en una ley en sentido formal y material, ser necesaria e idónea, y proporcional. Las limitaciones a la libertad de expresión deben ser, además, ordenadas

---

[788] Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (OEA), y Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP). Declaración conjunta sobre libertad de expresión e Internet. 1 de junio de 2011.

[789] UNESCO. Fostering Freedom Online: The role of Internet Intermediaries. Unesco Series on Internet Freedom. Internet Society (2014). Pág. 40.

[790] CIDH. Informe Anual 2013. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV (Libertad de Expresión e Internet). OEA⁄Ser.L⁄V⁄II.149. Doc. 50. 31 de diciembre de 2013.

[791] CIDH. Informe Anual 2013. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV (Libertad de Expresión e Internet). OEA⁄Ser.L⁄V⁄II.149. Doc. 50. 31 de diciembre de 2013. Párr. 98. En este sentido ver la decisi'on de la Corte Suprema de Justicia Argentina en el caso María Belén Rodríguez v. Google Inc.. En su decisión, la Corte sostuvo que: "establecer un régimen de responsabilidad objetiva en esta actividad conduciría, en definitiva, a desincentivar la existencia de los "motores de búsqueda",. que cumplen un de rol esencial en el derecho a buscar, recibir y difundir información y opiniones libremente en internet". Corte Suprema de Justicia de la Nación. Rodríguez, Maria Belen c⁄ Google Inc. s⁄ daños y perjuicios. 28 de octubre de 2014.

por un juez o autoridad jurisdiccional competente, independiente e imparcial con todas las garantías del debido proceso.

155. Las restricciones al derecho a la libertad de expresión y acceso al conocimiento en internet en virtud de la protección de derechos de autor deben cumplir con los requisitos establecidos en la Convención Americana[792]. Estas limitaciones deben superar el test tripartito del sistema interamericano: a) legalidad formal y material y objetivo legítimo; b) necesidad en una sociedad democrática; y c) proporcionalidad. Por otra parte, la restricción debe en todos los casos contar con control judicial suficiente respetando la garantía del debido proceso, incluyendo las notificaciones al usuario[793].

175. Internet se ha posicionado como "uno de los instrumentos más poderosos del siglo XXI para exigir más transparencia en la conducta a quienes ejercen el poder, acceder a información y facilitar la participación ciudadana activa en la forja de sociedades democráticas"[794]. La conformación de una sociedad de información integradora requiere de la capacidad universal de acceder y contribuir a la información, las ideas y el conocimiento, con el fin de que los ciudadanos participen de la discusión sobre asuntos públicos y formen parte del proceso de toma de decisiones[795]. Internet ofrece un nuevo escenario para el desarrollo de políticas de transparencia activa y de difusión de informaciones e ideas de toda índole. Su velocidad, descentralización y bajo costo permiten que tanto el Estado como los particulares difundan informaciones sin barreras de

---

792 CIDH. Informe Anual 2013. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV (Libertad de Expresión e Internet). OEA/Ser.L/V/II.149. Doc. 50. 31 de diciembre de 2013. Párr. 76.

793 CIDH. Informe Anual 2013. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV (Libertad de Expresión e Internet). OEA/Ser.L/V/II.149. Doc. 50. 31 de diciembre de 2013. Párr. 55.

794 Naciones Unidas. Asamblea General. Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Frank La Rue. A/HRC/17/27. 16 de mayo de 2011. Párr. 2.

795 Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información. Declaración de Principios, Construir la Sociedad de la Información: un desafío global para el nuevo milenio. Ginebra 2003- Túnez 2005. Doc. WSIS-03/GENEVA/4-S. 12 de mayo de 2004. Párr. 24.

frontera, oportunidad o burocracias que antaño entorpecían la labor de difusión[796].

176. El acceso a información pública a través de internet empodera a los ciudadanos para participar activamente en los procesos de decisión de un Estado democrático[797]. Por sus características, internet permite aumentar la cantidad de información públicamente disponible, difundirla masivamente y a bajo costo, y publicarla en forma dinámica, permitiendo que se trabaje con y sobre ella[798]. Los gobiernos también deben examinar la posibilidad de publicar datos de tal manera que sean legibles por máquina, y que estén disponibles con una licencia abierta, como la de Creative Commons. Los datos legibles por máquina son aquéllos que pueden ser interpretados por códigos informáticos sin la necesidad de equipos o sistemas operativos especiales. Esto permite que los ciudadanos puedan acceder a los datos para extraer la información relevante para ellos, en lugar de utilizar la información que se construye en torno a las necesidades de la burocracia.

177. El acceso a la información también debe garantizarse sin discriminación y por ende los Estados deben garantizar el plurilingüismo y la accesibilidad de la información a personas con discapacidad en internet, como se desarrolló en el capítulo de principios.

212. La vigilancia en internet, en cualquiera de sus formatos o matices, constituye una injerencia en la vida privada de las personas y, de ejercerse ilegítimamente, puede afectar además los derechos al debido proceso y a un juicio justo, a la libertad de expresión y al acceso a la

---

[796] CIDH. Informe Anual 2013. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV (Libertad de Expresión e Internet). OEA/Ser.L/V/II.149. Doc. 50. 31 de diciembre de 2013.

[797] Naciones Unidas. Asamblea General. Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Frank La Rue. A/HRC/17/27. 16 de mayo de 2011. Párr. 23.

[798] Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (OEA). Declaración Conjunta Declaracion Conjunta sobre Acceso a la Información y sobre la Legislación que Regula el Secreto. 6 de diciembre de 2004. Ver además, Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información. Compromiso de Túnez. Doc. WSIS-05/TUNIS/DOC/7-S. 28 de junio de 2006. Párr. 11

información[799]. Tanto a nivel regional como universal se reconoce que las prácticas de vigilancia y la intercepción y recopilación ilícita o arbitraria de datos personales no sólo afectan el derecho a la privacidad y a la libertad de expresión sino que también pueden ser contrarios a los preceptos de una sociedad democrática[800]. El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas alertó sobre los efectos negativos que puede tener la vigilancia, la interceptación de comunicaciones y la recolección y análisis de datos personales, particularmente cuando constituyen una práctica masiva, en el goce y ejercicio de derechos humanos[801].

221. Las medidas tendientes a limitar el derecho a la privacidad en línea, particularmente a través de la vigilancia, deben ser necesarias en una sociedad democrática para ser legítimas[802]. El sistema interamericano al respecto sostuvo que no basta con que las medidas sean útiles, razonables u oportunas, sino que deben responder a una necesidad cierta e imperiosa para el logro de los objetivos legítimos que persiguen[803].

Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales. OEA/Ser.D/XV.22. OEA/Ser.G CP/CAJP/INF.652/19. Octubre 2019.

El sistema interamericano de derechos humanos ha sostenido que la libertad de expresión se caracteriza por ser un derecho con dos dimensiones: una individual, que atañe a la expresión de los propios

---

799 CIDH. Informe Anual 2013. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV (Libertad de Expresión e Internet). OEA/Ser.L/V/II.149. Doc. 50. 31 de diciembre de 2013.

800 Naciones Unidas. Asamblea General. El derecho a la privacidad en la era digital. UN Doc. A/RES/68/167. 21 de enero de 2014. Párr. 4. Disponible para consulta en: http://www.un.org/es/ga/68/resolutions.shtml, y CIDH. Informe Anual 2013. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV (Libertad de Expresión e Internet). OEA/Ser.L/V/II.149. Doc. 50. 31 de diciembre de 2013.

801 Comité de Derechos Humanos. Observación General N° 31, Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto. UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13. 26 de mayo de 2004. Párr. 10. Disponible para consulta en: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=8&DocTypeID=11.

802 Necessary and Proportionate Coalition. Necessary & Proportionate, International Principles on the Application of Human Rights to Communications Surveillance. Mayo de 2014.

803 *Corte IDH. La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85; CIDH. Informe Anual 2008. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III (Marco Jurídico Interamericano del Derecho a la Libertad de Expresión). OEA/Ser.L/V/II.134 Doc. 5 rev. 1. 25 de febrero de 2009. Párr. 86.

pensamientos, ideas e informaciones; y una dimensión colectiva o social, consistente en el derecho de la sociedad a procurar y recibir información, a conocer los pensamientos, ideas e informaciones ajenos y a estar bien informada. Internet es una de las tecnologías que más ha potenciado el ejercicio de la libertad de expresión, dado que convirtió a millones de personas que eran receptores pasivos de información en activos participantes del debate público[804].

Resulta necesario llamar la atención sobre la necesidad de diferenciar entre la publicidad con fines comerciales y la publicidad electoral: mientras la primera se vincula al funcionamiento de un mercado de bienes y servicios, la segunda se relaciona con un proceso esencial para la democracia. Debido a la importancia del proceso electoral para el funcionamiento de las instituciones democráticas, puede haber un interés legítimo del estado en establecer restricciones proporcionales a cierto tipo de publicidad electoral en el marco de esos procesos. […]

Las autoridades electorales cumplen una función central para la democracia moderna […]. Evitar responsabilizar a intermediarios por el hecho de que circule desinformación deliberada en sus plataformas, lo que pueden disparar la dinámica de la "censura privada". Asimismo, se recomienda que el control que ejercen atienda los requisitos generales de los estándares interamericanos de derechos humanos en materia de libertad de expresión. Es decir, que las restricciones a este derecho sean mínimas, en especial en el contexto del debate electoral, y sólo se apliquen como el resultado de previsiones establecidas por medio de leyes en sentido formal y material, lo suficientemente precisas y en cumplimiento de objetivos imperiosos que sólo se pueden alcanzar ese medio y no por caminos menos restrictivos del derecho en cuestión.[805]

---

[804] Cf. CIDH, Estándares para una Internet libre, abierta e incluyente. Washington D.C.. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH. 2016, párr. 81.

[805] Cf. CIDH, Marco jurídico interamericano del Derecho a la Libertad de Expresión, cit., párr. 67.

Libertad de expresión en las Américas: Los cinco primeros informes de la Relatoría para la Libertad de Expresión

Los fundamentos de esta doctrina se encuentran también en la importancia de la libertad de expresión e información para la existencia de una sociedad democrática. La democracia requiere que el debate público sea fluido y amplio. La publicidad de información proveída por terceros no debería verse restringida por la amenaza de responsabilizar al informador simplemente por reproducir lo manifestado por otro. Indudablemente esto implicaría una restricción innecesaria que limita considerablemente el derecho de todas las personas a estar informadas.

Declaraciones conjuntas

Declaración conjunta en libertad de asociación sobre libertad de reunión y asociación pacífica y uso indebido de tecnologías digitales de 2023

Reconociendo el poder de las tecnologías para promover la participación en el espacio democrático de los individuos, la sociedad civil y, especialmente, los grupos y comunidades marginados;

Expresando además su preocupación por el uso indebido de las tecnologías de inteligencia artificial (IA), como los sistemas basados en algoritmos en la moderación de contenidos, el filtrado de redes sociales y la vigilancia, y los desafíos que estos representan al espacio cívico y a la democracia; Teniendo en cuenta que las posibilidades de los sistemas algorítmicos permiten la la supresión, el bloqueo o la promoción de contenidos específicos, así como el riesgo de que estos sistemas se utilicen para silenciar o suprimir la expresión democrática y el compromiso cívico en los procesos democráticos.

43. Los Estados deben adoptar medidas para prevenir e investigar y enjuiciar debidamente los abusos en línea contra las mujeres que ejercen sus libertades fundamentales, lo que constituye un ataque directo a la visibilidad y a la plena participación en la vida pública y, a su vez, socava la democracia.

5. Discursos de odio y la incitación a la violencia

123. Tanto la Comisión como la Corte ha establecido que la libertad de expresión no es un derecho absoluto. Al respecto, el artículo 13 de la Convención Americana dispone expresamente—en sus incisos 2, 4 y 5—que puede estar sujeta a ciertas limitaciones, y establece el marco general de las condiciones que dichas limitaciones deben cumplir para ser legítimas. El artículo 13.2 en particular prevé expresamente la posibilidad de exigir responsabilidades ulteriores por el ejercicio abusivo de la libertad de expresión. Asimismo, el artículo 13.5 de la Convención identifica los discursos no protegidos por la libertad de expresión, como la propaganda de la guerra y la apología del odio que constituya incitación a la violencia[806].

124. En ese sentido, a continuación se compendian estándares que dan luz sobre aquello que constituyen los discursos de odio y de incitación a la violencia prohibidos por la Convención, así como las condiciones que existen en torno a las limitaciones de la libertad de expresión para evitar su ejercicio abusivo.

Informes de Fondo

Informe No. 112/12. Caso 12.828. Fondo. Marcel Granier y otros. Venezuela. 9 de noviembre de 2012.

124. […] desde una perspectiva sustantiva, la Comisión recuerda que el artículo 1.1 de la Convención Americana prohíbe cualquier discriminación en el goce de los derechos allí consagrados por motivos, *inter alia*, de "opiniones políticas o de cualquier otra índole". Adicionalmente, la Comisión y la Corte Interamericana han sostenido de forma consistente que el discurso sobre temas de interés público goza de un mayor nivel de protección bajo el artículo 13 de la Convención[807]. No obstante, la libertad de expresión no es absoluta[808], y en circunstancias excepcionales, como

---

[806] CIDH. Informe No. 112/12. Caso 12.828. Fondo. Marcel Granier y otros. Venezuela. 9 de noviembre de 2012, párr. 156.

[807] Corte IDH. Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135. Párr. 83; Corte IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107. Párr. 125; Corte IDH. Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74. Párr. 155; CIDH, Informe Anual 1994. OEA/Ser.L/V/II.88. Doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995. Capítulo V; CIDH, Alegatos ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica, citado por la Corte IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107. Párr. 101.2).c).

[808] Corte IDH. Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008 Serie C No. 177, párr. 54; Caso Fontevecchia y D`Amico Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2011. Serie C No. 238, párr. 43.

las contempladas en el artículo 13.5 de la Convención, podrían considerarse posibles restricciones en esta materia aun cuando las expresiones en cuestión son de naturaleza política[809].

Informe No. 27/18. Caso 12.127. Fondo. Vladimiro roca Antinuez y otros. Cuba. 14 de febrero 2018

95. […] el artículo 125 c) del Código Penal cubano utiliza términos vagos para definir la "incitación" a la comisión de delitos relacionados a la seguridad nacional. Particularmente, la norma no diferencia las expresiones de apología de aquellas que incitan directa e intencionalmente a la violencia. La Comisión Interamericana ha estimado que la imposición de sanciones por el abuso de la libertad de expresión en razón de incitación a la violencia —entendida como la incitación a la comisión de crímenes, a la ruptura del orden público o de la seguridad nacional— debe tener como presupuesto legal la prueba actual, cierta, objetiva y contundente de que la persona no estaba simplemente manifestando una opinión —por dura, injusta o perturbadora que ésta sea —, sino que tenía la clara intención de cometer un crimen y la posibilidad actual, real y efectiva de lograr sus objetivos[810]. Lo contrario implicaría admitir la posibilidad de sancionar opiniones y todos los Estados estarían habilitados para suprimir cualquier pensamiento u expresión crítica de las autoridades que, como el anarquismo o las opiniones radicalmente contrarias al orden establecido, cuestionan incluso, la propia existencia de las instituciones vigentes[811].

---

[809] Con base en doctrina y jurisprudencia internacional, la CIDH ha señalado que la imposición de sanciones por incitación a la violencia sería apropiada cuando "prueba actual, cierta, objetiva y contundente" demuestre "la clara intención de cometer un crimen y la posibilidad actual, real y efectiva de lograr sus objetivos". CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión. OEA/Ser.L/V/II IACHR/RELE/INF. 2/09. 30 de diciembre de 2009, párr. 58. Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/MARCO%20JURIDICO%20INTERAMERICANO%20DEL%20DERECHO%20A%20LA%20LIBERTAD%20DE%20EXPRESION%20ESP%20FINAL%20portada.doc.pdf. Con relación a la distinción entre el discurso político protegido y la incitación a la violencia, ver también, TEDH, Caso de Incal v. Turquía, Aplicación No. 22678/93, Sentencia de 9 de junio de 1998; Caso de Sürek y Özdemir v. Turquía, Sentencia de 8 de julio de 1999, Aplicación No. 23927/94, 24277/94; Caso de Arslan v. Turquía, Sentencia de 8 de julio de 1999, Aplicación No. 23462/94.

[810] Al respecto, ver los siguientes casos del Tribunal Europeo: Karatas v. Turquía [GC], no. 23168/94. ECHR 1999-IV; Gerger v.Turquía [GC], no. 24919/94, 8 de julio de 1999; Okçuoglu v. Turquía [GC], no. 24246/94, 8 de julio de 1999; Arslan v. Turquía [GC], no. 23462/94, 8 de julio de 1999, Erdogdu v. Tuquía, no. 25723/94, § 69, ECHR 2000 – VI. Asimismo: Corte I.D.H., La Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 77.

[811] CIDH. Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III (Marco Jurídico Interamericano del Derecho a la Libertad de Expresión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 58.

97. La CIDH ha reiterado explícitamente que las "normas vagas, ambiguas, amplias o abiertas, por su simple existencia, disuaden la emisión de informaciones y opiniones por miedo a sanciones, y pueden llevar a interpretaciones judiciales amplias que restringen indebidamente la libertad de expresión" y prestarse al abuso como un medio para silenciar ideas e información criticas del gobierno. Asimismo, ésta Comisión ha destacado que la regulación de este tipo de figuras penales impone la obligación de definir estrictamente la conducta criminal, de tal manera que no pueden ser utilizados para criminalizar, a través de interpretaciones abusivas, aquellas asociaciones críticas de las autoridades públicas de turno[812].

Informes de Admisibilidad

Informe No. 168/21. Petición 906-16. Admisibilidad. Fábio de Jesús Ribeiro. Brasil. 13 agosto 2021

19. Si bien en principio todas las formas de discurso están protegidas por el derecho a la libertad de expresión, la CIDH recuerda que el derecho a la libertad de expresión no es un derecho absoluto y está sujeto a limitaciones, específicamente establecidas en los artículos 13.2 y 13.5 de la Convención Americana, con estándares distintos. En relación con el citado artículo 13.5, la Comisión ha señalado que los Estados deben adoptar legislación para sancionar la apología del odio que constituya “incitación a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar”[813]. En cambio, según el artículo 13.2 de la Convención Americana, otras expresiones o comentarios que denigran, estigmatizan o discriminan a personas o grupos de personas sobre la base su orientación sexual o identidad de género actuales o percibidas, que no alcancen el umbral de apología al odio que constituya incitación a la violencia, pueden ser sujetos al establecimiento de responsabilidades ulteriores de naturaleza civil o administrativa, o a recursos como el derecho a la rectificación y réplica, a fin garantizar los derechos a la

[812] CIDH, Criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 141.

[813] Ver CIDH, Violencia contra las personas lesbianas, gay, bisexuales, trans e intersex en América, 12 de noviembre de 2015, párrafo 235, 237 y 238.

dignidad y no discriminación de un grupo particular de la sociedad, incluyendo las personas LGBTI[814], bajo el cumplimiento estricto de los requisitos de legalidad, necesidad y proporcionalidad. Adicionalmente, en principio, cuando un funcionario público realiza declaraciones estigmatizantes hacia determinados grupos, estas personas pueden ver afectado su derecho a la libertad de expresión, dado el efecto amedrentador que este discurso puede tener.

20. En base a ello, la CIDH considera que cuando un funcionario público emite expresiones de carácter público que, tomando en cuenta su forma, contenido y alcance, entre otros criterios, estigmatizan o discriminan a las personas debido a su orientación sexual, identidad o expresión de género, es necesario que se adopten medidas que, en respeto de los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad establecidos en el artículo 13.2 de la Convención Americana, permitan a las personas agraviadas contar con una vía civil o administrativa, o un recurso de rectificación y réplica, para que sus derechos sean reparados. La CIDH reitera que únicamente en supuestos de apología del odio que constituyan incitación a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar, conforme a la definición y prohibición del artículo 13.5 de la Convención Americana, se pueden adoptar medidas de índole penal, con un umbral alto para la imposición de sanciones.

21. Por otro lado, la CIDH, siguiendo lo establecido por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, ha señalado que para que la inmunidad parlamentaria sea compatible con las normas de derechos humanos debe tener i) una finalidad legítima (como, por ejemplo, proteger la libertad de expresión de un/a parlamentario/a en el ejercicio de su mandato), y ii) se utilice de manera proporcional[815]. Asimismo, ha señalado que las decisiones que apliquen dicha figura jurídica deben estar adecuadamente motivadas, toda vez que el deber de motivación es una garantía vinculada a la correcta administración de justicia, que

[814] CIDH, Violencia contra las personas lesbianas, gay, bisexuales, trans e intersex en América, 12 de noviembre de 2015, párrafos. 230 y 232.

[815] 1 CIDH, Informe Nro. 10/19, Fondo, Márcia Barbosa de Souza y familiares, Brasil, 12 de febrero de 2019, párrafo 57; y Judgment by the European Court of Human Rights (Second Section), Case of A v. United Kingdom, Application Nº 35373/97 of 17, December 2002.

protege el derecho de los ciudadanos a ser juzgados por las razones que el Derecho provee, y atribuye credibilidad a las decisiones jurídicas en el ámbito de una sociedad democrática[816]. En el presente asunto, la CIDH no cuenta con información, a la fecha, que permita analizar la motivación la Cámara Municipal de "Feira Santana", a efectos de analizar si la figura de la inmunidad fue utilizada de conformidad con las obligaciones internacionales del Estado.

Informes Anuales

Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2015. Capítulo IV (Discurso de odio y la incitación a la violencia contra las personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex en América).

10. Mientras que el sistema interamericano de derechos humanos ha desarrollado determinados estándares, no existe una definición universalmente aceptada de "discurso de odio" en el derecho internacional. Según un reciente informe emitido por la UNESCO que estudió las distintas definiciones de discurso de odio en el derecho internacional, el concepto con frecuencia se refiere a "expresiones a favor de la incitación a hacer daño (particularmente a la discriminación, hostilidad o violencia) con base en la identificación de la víctima como perteneciente a determinado grupo social o demográfico. Puede incluir, entre otros, discursos que incitan, amenazan o motivan a cometer actos de violencia. No obstante, para algunos el concepto se extiende también a las expresiones que alimentan un ambiente de prejuicio e intolerancia en el entendido de que tal ambiente puede incentivar la discriminación, hostilidad y ataques violentos dirigidos a ciertas personas"[817].

13. Como se describe a continuación, bajo el sistema interamericano de protección de derechos humanos los Estados sólo están obligados a prohibir el discurso de odio en circunstancias limitadas, esto es, cuando el discurso constituya incitación a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por motivos

---

[816] CIDH, Informe Nro. 10/19, Fondo, Márcia Barbosa de Souza y familiares, Brasil, 12 de febrero de 2019, párrafo 59.

[817] UNESCO. Combatiendo el Discurso de Odio en Línea [Countering Online Hate Speech], 2015, págs. 10 -11. Disponible únicamente en inglés (traducción libre de la CIDH).

que incluyen la raza, el color, la religión, el idioma o el origen nacional, entre otros (Artículo 13.5 de la Convención Americana).

14. En otros casos, si bien el marco jurídico interamericano permite a los Estados limitar con medidas jurídicas el derecho a la libertad de expresión, bajo el cumplimiento estricto de los requisitos de legalidad, necesidad y proporcionalidad (Artículo 13.2 de la Convención Americana), la CIDH considera necesario enfatizar que la censura del debate sobre asuntos controversiales no atacará las desigualdades estructurales y prejuicios prevalentes […]. Por el contrario, como principio, en vez de restringirlos, los Estados deben impulsar mecanismos preventivos y educativos y promover debates más amplios y profundos, como una medida para exponer y combatir los estereotipos negativos.

Informe Anual de la Relatoría para la libertad de expresión, 2010. Capítulo II.B. Evaluación sobre la situación de la libertad de expresión en los Estados miembros

46. Tal y como lo ha indicado la Relatoría en carta al Estado de Bolivia, "el racismo y la discriminación son fenómenos culturales producto de largos procesos históricos de exclusión y dominación. Un reporte compilado por las Naciones Unidas sobre la discriminación racial concluyó que 'las principales causas del racismo y la discriminación racial y el apartheid están profundamente arraigadas en el pasado histórico y son determinadas por una variedad de factores económicos, políticos, sociales y culturales'[818]. En efecto, como lo manifestó esta oficina en carta al Estado, "el rol de los medios de comunicación, en tanto que canalizadores de información, ideas y opiniones, es fundamental para desarrollar narrativas que valoren la diversidad y rechacen las discriminaciones arbitrarias y el racismo"[819].

47. La Relatoría Especial había expresado su preocupación por la extensión de discursos racistas a través de los medios de comunicación. En ese sentido, en su Informe Anual correspondiente al

[818] Naciones Unidas, Reporte del Seminario "Political, Historical, Economic, Social and Cultural Factors Contributing to Racism, Racial Discrimination and Apartheid", Ginebra, Diciembre de 1990.

[819] Carta enviada por la Relatoría Especial al Estado Plurinacional de Bolivia el 11 de noviembre de 2010 (en archivo en la Relatoría Especial).

año 2009, la Relatoría Especial recordó que el Relator de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas concluyó que las expresiones de contenido racista "son frecuentes en algunos medios de comunicación masiva" de Bolivia[820]. En ese sentido, la Relatoría Especial condenó los mensajes de "contenido racista que puedan incitar a la discriminación o a la violencia, en particular cuando provienen de comunicadores sociales o periodistas, ya que son formadores de la opinión pública"[821], y valoró diversas medidas de difusión y capacitación adoptadas por autoridades bolivianas tendientes a refutar discursos prejuiciados que estigmatizaban a comunidades indígenas y sus sistemas de administración de justicia, reconocidos por la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia[822].

48. La Relatoría Especial toma nota de que la Ley contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación utiliza mecanismos de prevención y educación como valiosos instrumentos para rebatir discursos racistas y para impulsar el desarrollo de una sociedad basada en principios de diversidad, pluralismo y tolerancia. Estas medidas, que la ley promueve principalmente en su artículo 6, suelen ser más efectivas que las puramente coercitivas que buscan castigar a quienes expresan ciertos discursos. Las medidas de educación actúan sobre la raíz cultural del problema: en la lucha contra la discriminación es más efectivo que se escuchen las palabras justas que promueven el igual respeto por todas las personas sin distinción de razas, sexo o religión, a que se silencien las palabras inicuas que promueven el racismo y la discriminación. Además, entre otras razones, se ha demostrado que la persecución penal de quienes así se manifiestan puede generar que esas personas

---

820 CIDH. Informe de Seguimiento – Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia, párr. 138. Disponible en: http://www.cidh.oas.org/annualrep/2009sp/Cap.V.Indice.htm; Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. Rodolfo Stavenhagen. Nota preliminar sobre la misión a Bolivia entre el 25 de noviembre al 7 de diciembre de 2007. A/HRC/6/15/Add.2. 11 de diciembre de 2007, pp. 2-3.

821 CIDH. Informe Anual 2009. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II, párr. 60.

822 CIDH. Informe Anual 2009. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II, párr. 60.

sean vistas como víctimas en lugar de victimarios, lo que podría fomentar la radicalización de sus grupos de pertenencia[823].

49. No obstante, el artículo 13.5 de la Convención Americana marca los límites de la prohibición de discursos racistas y discriminatorios. En efecto, para evitar el uso del derecho sancionatorio con el fin de silenciar ideas incómodas o simplemente ofensivas, se incluyó que fuera necesario que constituyeran "apología del odio" destinadas no simplemente a manifestar una idea, sino a incitar a la violencia. Con ello la Convención proscribió el llamado "delito de opinión".

50. En virtud de esta disposición, el carácter ofensivo del discurso, por sí solo, no es razón suficiente para restringirlo. Al discurso que ofende por la intrínseca falsedad de los contenidos racistas y discriminatorios es necesario refutarlo, no silenciarlo: quienes promueven esas visiones necesitan ser persuadidos de su error en el debate público. Ante la inequidad de las opiniones no hay mejor respuesta que la justicia de los argumentos, y eso requiere más y mejor discurso, no menos. Esta es la lógica de la Convención Americana que fue expresada por la Corte Interamericana en el caso de La Última Tentación de Cristo, donde sostuvo que la libertad de expresión protege no sólo a las expresiones que son "favorablemente recibidas o consideradas como inofensivas o indiferentes, sino también aquellas que chocan, inquietan u ofenden al Estado o a una fracción cualquiera de la población. Tales son las demandas del pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura, sin las cuales no existe una 'sociedad democrática'[824]". En todo caso, para que el debate vigoroso sea posible es necesario garantizar mayor y mejor diversidad y pluralismo en el acceso a los medios de comunicación[825].

51. Cabe recordar que cualquier límite a la libertad de expresión, sobre todo los que pueden implicar sanciones graves tales como penas de

---

[823] Ver, al respecto, Agnés Callamard, Striking the Right Balance, disponible en, www.article19.org/pdfs/publications/hate-speech-reflections.pdf

[824] Corte I.D.H., Caso "La Ultima Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 69, citando a la Corte Europea de Derechos Humanos.

[825] CIDH. Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Capítulo VI (Libertad de Expresión y Radiodifusión), párrs. 137 y ss. OEA/Ser.L/V/II. Doc.51. 30 de diciembre de 2009, párrs 24-37. Disponible en: http://www.cidh.oas.org/pdf%20files/RELEAnual%202009.pdf

prisión o el cierre de medios de comunicación, deben satisfacer tres garantías fundamentales: deben ser aplicadas por un órgano independiente del Poder Ejecutivo que cuente con garantías estructurales de independencia y autonomía; deben respetar los principios del debido proceso y deben ser sanciones proporcionadas. Asimismo, en varios informes de esta oficina, así como en decisiones de la CIDH y la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha sostenido que toda limitación a la libertad de expresión debe encontrarse establecida en forma previa y de manera expresa, taxativa, precisa y clara en una ley[826], tanto en el sentido formal como material[827]. Lo anterior significa que el texto de la ley debe establecer en forma diáfana las causales de responsabilidad posterior a las que puede estar sujeto el ejercicio de la libertad de expresión. Las normas legales vagas o ambiguas pueden comprometer expresiones protegidas ya que dejan al intérprete en condiciones de determinar el alcance de los derechos que pueden verse afectados por las mismas.

Informes de país

Segundo informe sobre la situación de los derechos humanos en el Perú. OEA/Ser.L/V/II.106. Doc. 59 rev. 2 junio 2000

18. La Comisión ya se ha pronunciado sobre la compatibilidad de las normas sobre desacato con la Convención Americana,[828] y ha establecido que la figura de desacato es incompatible con los estándares establecidos en el artículo 13 del Tratado. Específicamente, expresó:

---

826 Corte I.D.H., La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párrs. 39-40; Corte I.D.H., Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Sentencia del 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 79; Corte I.D.H., Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 120; Corte I.D.H., Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párr. 117; CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título IV. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995; CIDH. Informe No. 11/96. Caso No. 11.230. Francisco Martorell. Chile. 3 de mayo de 1996, párr. 55; CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Transcritos en: Corte I.D.H., Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 72. a).

827 A este respecto, es aplicable la definición de la Corte Interamericana en la Opinión Consultiva OC-6/86, según la cual la expresión "leyes" no significa cualquier norma jurídica, sino actos normativos generales adoptados por el órgano legislativo constitucionalmente previsto y democráticamente elegido, según los procedimientos establecidos en la Constitución, ceñidos al bien común.

828 CIDH, Informe Sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. , OEA/ser L/V/II.88, Doc.9 rev. (1995), paginas 210 a 223. Anexo D. Ver también Informe Anual de la CIDH 1998, Vol. III, Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión, página 37.

la Comisión entiende que el uso de tales poderes para limitar la expresión de ideas se presta al abuso, como medida para acallar ideas y opiniones impopulares, con lo cual se restringe un debate que es fundamental para el funcionamiento eficaz de las instituciones democráticas. Las leyes que penalizan la expresión de ideas que no incitan a la violencia anárquica son incompatibles con la libertad de expresión y pensamiento consagrada en el artículo 13 y con el propósito fundamental de la Convención Americana de proteger y garantizar la forma pluralista y democrática de vida[829].

Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Paraguay. OEA/Ser./L/VII.110. doc. 52. 9 marzo 2001

75. […] el Relator Especial desea expresar su preocupación respecto a la propensión por parte de los medios de comunicación a convertirse en herramientas políticas y económicas de los diversos sectores de poder en desmedro de su función principal de informar a la sociedad. Asimismo, el Relator Especial desea recordar a quienes ejercen la libertad de expresión que la Convención Americana sobre Derechos Humanos prohibe toda propaganda a favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial, religioso que constituyan incitaciones a la violencia. Se observa con preocupación que algunas de las denuncias recibidas pudiesen caer dentro de esta categoría.

Situación de derechos humanos en Venezuela - "Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela". OEA/Ser.L/V/II. Doc. 209. 31 diciembre 2017

279. La CIDH observa con preocupación la proliferación de disposiciones legales en el ordenamiento jurídico venezolano que restringen el derecho a la libertad de expresión bajo definiciones ambiguas y excesivamente amplias de conceptos como la seguridad nacional, orden público o el discurso del odio. En la mayoría de los casos, se trata de normas adoptadas por el poder ejecutivo sin un proceso legislativo sometido a una consulta amplia y debate público.

[829] Idem.

Este tipo de normas otorgan a las autoridades administrativas encargadas de aplicarlas una discrecionalidad incompatible con la plena vigencia del derecho a la libertad de expresión[830]. En efecto, las disposiciones examinadas no limitan la discreción de las autoridades del poder ejecutivo para determinar el significado de estos conceptos, que se utiliza como sinónimo del interés del Gobierno o poder político oficial[831].

Informes anuales

Informe Anual de la Relatoría para la libertad de expresión, 2004, Capítulo VII. Las Expresiones de Odio y La Convención Americana sobre Derechos Humanos

28. El artículo 13, en su conjunto, también contiene disposiciones concretas que rigen las restricciones a la libertad de expresión y estas disposiciones tienen precedencia frente a las conclusiones que se extraigan de la jurisprudencia de otro sistema jurídico, cuando se evalúa la proscripción del inciso 5 a la "apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la violencia." La Corte Interamericana, en el caso de la Última Tentación de Cristo, por ejemplo, observó que el párrafo 4 "establece una excepción a la censura previa, ya que la permite en el caso de los espectáculos públicos, pero únicamente con el fin de regular el acceso a ellos, para la protección moral de la infancia y la adolescencia," de modo que, "en todos los demás casos, cualquier medida preventiva implica el menoscabo a la libertad de pensamiento y de expresión."[832] Ello significa que sólo se pueden imponer restricciones a la libertad de expresión mediante la imposición de sanciones ulteriores a los culpables de abusar de esta libertad, […].

---

[830] CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Marco Jurídico Interamericano sobre Libertad de Expresión, 2009.

[831] ONU, Principios de Siracusa sobre las Disposiciones de Limitación y Derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1985. De acuerdo con los Principios globales sobre seguridad nacional y el derecho a la información ("Principios de Tshwane") adoptados el 12 de junio de 2013, "[s]e considera buena práctica para la seguridad nacional, cuando la misma es empleada para limitar el derecho a la información, que se defina con precisión en el ordenamiento jurídico de un país de forma consistente con una sociedad democrática". En ese mismo sentido, se pronuncia The Johannesburg Principles on National Security, Freedom of Expression and Access to Information, adoptados en noviembre de 1996.

[832] Corte IDH, Caso La Ultima Tentación de Cristo (Olmedo Bustos et al c. Chile), Sentencia de 5 de febrero de 2001, párr. 70.

46. […] la Convención Americana diverge de la Convención Europea y del PIDCP en un aspecto clave, y esta diferencia limita la aplicación de la jurisprudencia de la ONU y de la Unión Europea. El texto del artículo 13(5) examina las expresiones de odio que constituyen "incitación a la violencia o a cualquier otra acción ilegal similar." Sugiere que la violencia es un requisito para cualquier restricción. La Convención Europea y el PIDCP, entretanto, no cuentan con un requisito tan delimitado. El PIDCP proscribe las expresiones que incitan a la "discriminación, hostilidad o violencia", con lo que abarca una gama de expresiones que no llegan a la violencia. Entretanto, la Convención Europea admite condiciones y restricciones que sean "necesarias en una sociedad democrática" y enumera varios fines que pueden justificar estas restricciones, incluida la seguridad nacional, la integridad territorial y la seguridad pública. El mayor alcance del PIDCP y de la Convención Europea demuestra la voluntad de estos dos sistemas de justificar las restricciones al discurso que no caben en la estrecha categoría de la Convención Americana de "incitación a una violencia ilegítima". De ello se deriva que, en tanto la jurisprudencia de la ONU y de la Unión Europea pueden ser útiles para la definición de "incitación" y "violencia", no todas las restricciones a la libertad de expresión dispuestas por la ONU y la Unión Europea quedarían comprendidas en el artículo 13(5) de la Convención Americana. Algunas de las decisiones pertinentes de la Unión Europea y de la ONU que restringen la expresión con base en razones de seguridad nacional podrían estar justificadas en el marco del artículo 13(2) de la Convención Americana, que admite restricciones basadas en la seguridad nacional y el mantenimiento del orden público.

Informes temáticos

Informe Especial sobre la Situación de Libertad de Expresión en Cuba. OEA/SER.L/V/II. CIDH/RELE/INF.21/18. 31 de diciembre de 2018

212. La Relatoría Especial recuerda que el bloqueo o suspensión obligatoria de sitios web enteros o generalizados, plataformas, conductos, direcciones IP, extensiones de nombres de dominio, puertos, protocolos de red o cualquier tipo de aplicación, así como medidas encaminadas a eliminar enlaces (links), datos y sitios web del servidor

en los que están alojados, constituyen una restricción que solo será excepcionalmente admisible[833]. En casos excepcionales, cuando se está frente a contenidos abiertamente ilícitos o a discursos no resguardados por el derecho a la libertad de expresión -como la propaganda de guerra y la apología del odio que constituya incitación a la violencia, la incitación directa y pública al genocidio, y la pornografía infantil- resulta admisible la adopción de medidas obligatorias de bloqueo y filtrado de contenidos específicos[834].

Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II.116. Doc. 5 rev. 1 corr. 22 octubre 2002

323. El artículo 13 de la Convención Americana estipula claramente que "estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar".[835] Sin embargo, las leyes que penalicen la defensa pública (apología) del terrorismo o a personas que puedan haber cometido actos de terrorismo, sin un requisito adicional de que se demuestre el intento de incitar a la violencia y o cualquier otra acción ilegal similar[836] y una posibilidad de éxito, son incompatibles con el derecho a la libertad de expresión.[837]

325. Varios principios importantes emergen […], que deben ser aplicados por los Estados cuando formulan una legislación antiterrorista que establece sanciones ulteriores a ciertas expresiones. En primer lugar, la base para la responsabilidad posterior debe definirse con precisión suficiente. En segundo lugar, los Estados deben aplicar un *test* de balance para determinar la proporcionalidad de la sanción en

---

[833] Relator Especial de la ONU sobre la Promoción y Protección del derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la OSCE, Relatora Especial de la OEA para la Libertad de Expresión, y Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la CADHP. 1 de junio de 2011. Declaración conjunta sobre libertad de expresión e Internet. Punto 3 (a); CIDH. Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III. OEA⁄Ser.L⁄V⁄II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 149; CIDH. Informe Anual 2010. Volumen I. Capítulo IV. OEA⁄Ser.L⁄V⁄II. Doc. 5 corr. 1. 7 de marzo de 2011. Párr. 822.

[834] CIDH. Relatoría Especial. Libertad de Expresión e Internet. OEA⁄Ser.L⁄V⁄II. CIDH⁄RELE⁄INF. 11⁄13 31 de diciembre de 2013. Párr. 85.

[835] Convención Americana sobre Derechos Humanos, nota 61, *supra*, artículo 13 (5).

[836] *Id*.

[837] Véase, Informe de la Comisión Internacional de Juristas sobre la administración de justicia en Perú, nota 561 *supra*, pág. 24.

comparación con el daño que se procura evitar. Los resúmenes de los casos ilustran la manera en que se puede aplicar en la práctica la prueba de proporcionalidad que exige el derecho internacional de los derechos humanos. Entre los factores que se deben considerar caben mencionar los peligros que plantean las expresiones en el contexto de la situación (guerra, combate al terrorismo, etc.); los cargos de las personas que formulan las expresiones (militares, personal de inteligencia, funcionarios, ciudadanos particulares, etc.) y el nivel de influencia que puedan tener en la sociedad; la gravedad de la sanción en relación con el tipo de daño causado o que podría ser causado, la utilidad de la información para el público y el tipo de medio de difusión utilizado. Un periodista u otro tercero que meramente transmite declaraciones de otra parte no debería estar sujeto a sanciones excepto en circunstancias muy restringidas. Además, las declaraciones que implican al gobierno en actos irregulares merecen un alto nivel de protección dado que el escrutinio público del accionar del gobierno es uno de los valores democráticos más importantes. Inclusive en los casos en que la persona que revela la información la haya obtenido a través de una revelación confidencial, la persona no podría ser sancionada si el interés del público en recibir la información es mayor que el daño que produce su divulgación.[838] Finalmente, debe evitarse una legislación que penalice ampliamente la defensa pública (apología) del terrorismo[839] sin exigir una demostración adicional de incitación a la "violencia o cualquier otra acción ilegal similar".[840]

Marco Jurídico Interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 2/09. 30 diciembre 2009

58. *La propaganda de la guerra y la apología del odio que constituya incitación a la violencia*. El artículo 13.5 de la Convención Americana dispone expresamente que, "[e]stará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional,

[838] Principios de Johannesburgo, nota 662 *supra*, Principio 15.

[839] Convención Americana sobre Derechos Humanos, nota 61 *supra*, artículo 13(5).

[840] Véase *supra*, párr. 323.

racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional". La CIDH ha indicado, siguiendo reiterada doctrina y jurisprudencia internacional en la materia, que la imposición de sanciones por el abuso de la libertad de expresión bajo el cargo de incitación a la violencia (entendida como la incitación a la comisión de crímenes, a la ruptura del orden público o de la seguridad nacional) debe tener como presupuesto la prueba actual, cierta, objetiva y contundente de que la persona no estaba simplemente manifestando una opinión (por dura, injusta o perturbadora que ésta sea), sino que tenía la clara intención de cometer un crimen y la posibilidad actual, real y efectiva de lograr sus objetivos[841]. Si no fuera así, se estaría admitiendo la posibilidad de sancionar opiniones, y todos los Estados estarían habilitados para suprimir cualquier pensamiento u expresión crítica de las autoridades que, como el anarquismo o las opiniones radicalmente contrarias al orden establecido, cuestionan incluso, la propia existencia de las instituciones vigentes. En una democracia, la legitimidad y fortaleza de las instituciones se arraigan y fortalecen gracias al vigor del debate público sobre su funcionamiento y no a su supresión. Asimismo, la jurisprudencia interamericana ha indicado claramente que, para que se imponga cualquier sanción en nombre de la defensa del orden público (entendido como la seguridad, salubridad o moralidad pública), es necesario demostrar que el concepto de "orden" que se está defendiendo no es autoritario, sino un orden democrático, entendido como la existencia de las condiciones estructurales para que todas las personas, sin discriminación, puedan ejercer sus derechos en libertad, con vigor y sin miedo a ser sancionados por ello. En efecto, para la Corte Interamericana, en términos generales, el "orden público" no puede ser invocado para suprimir un derecho garantizado por la Convención Americana, para desnaturalizarlo o para privarlo de contenido real. Si este concepto se invoca como fundamento de

[841] Al respecto, ver los siguientes casos del Tribunal Europeo: Karatas v. Turquía [GC], no. 23168⁄94. ECHR 1999-IV; Gerger v.Turquía [GC], no. 24919⁄94, 8 de julio de 1999; Okçuoglu v. Turquía [GC], no. 24246⁄94, 8 de julio de 1999; Arslan v. Turquía [GC], no. 23462⁄94, 8 de julio de 1999, Erdogdu v. Tuquía, no. 25723⁄94, § 69, ECHR 2000 – VI. Asimismo: Corte I.D.H., La Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5⁄85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 77.

limitaciones a los derechos humanos, debe ser interpretado de forma estrictamente ceñida a las justas exigencias de una sociedad democrática, que tenga en cuenta el equilibrio entre los diferentes intereses en juego, y la necesidad de preservar el objeto y fin de la Convención Americana[842].

61. La libertad de expresión no es un derecho absoluto[843]. El artículo 13 de la Convención Americana dispone expresamente—en sus incisos 2, 4 y 5—que puede estar sujeta a ciertas limitaciones, y establece el marco general de las condiciones que dichas limitaciones deben cumplir para ser legítimas[844]. La regla general se encuentra establecida en el inciso 2, en virtud del cual, el "ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: (a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o (b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas". Por su parte, el inciso 4 dispone que, "[l]os espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2". El inciso 5 establece que, "[e]stará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional".

---

[842]Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5⁄85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 67.

[843] Corte I.D.H., Caso Eduardo Kimel VS. Argentina. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 54; Corte I.D.H., Caso Palamara Iribarne. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No.135, párr. 79; Corte I.D.H., Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 120; Corte I.D.H., Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párr. 110; Corte I.D.H., Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 106; Corte I.D.H., Caso Perozo y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 117; CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título IV. OEA⁄Ser. L⁄V⁄II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995.

[844] Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia del 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 120; Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5⁄85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A No. 5, párr. 35; CIDH. Informe No. 11⁄96, Caso No. 11.230. Francisco Martorell. Chile. 3 de mayo de 1996, párr. 55; CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Transcritos en: Corte I.D.H., Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 72.a).

Una Agenda Hemisférica para la defensa de la libertad de expresión. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 4/09. 25 febrero 2009

64. […] los estándares internacionales que permiten el establecimiento de límites a la libre expresión se refieren a la protección de la reputación de las personas individuales y no de las creencias o instituciones que, en sí mismas, no gozan del derecho a la reputación. Por esta razón, las restricciones de la libertad de expresión no deben usarse para proteger instituciones particulares ni nociones, conceptos o creencias abstractas como los símbolos patrios o las ideas culturales o religiosas, salvo que las críticas constituyan, en realidad, una apología del odio nacional, racial o religioso que incite a la violencia.

Libertad de Expresión e Internet. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 11/13. 31 diciembre 2013

135. […] el anonimato del emisor de ninguna manera protegería a quien difunda pornografía infantil, a quien hiciera propaganda a favor de la guerra o apología del odio que constituya incitación a la violencia o incitare pública y directamente al genocidio[845]. Estos discursos no están protegidos por la Convención Americana y el anonimato no puede resguardar a los emisores de las consecuencias jurídicas que cada ordenamiento interno establezca -de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos- […]

Estándares para una Internet libre, abierta e incluyente. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF.17/17. 15 de marzo 2017

66. Sin embargo, también se han documentado instancias de discriminación en línea en detrimento de grupos particularmente vulnerables, incluyendo mujeres,[846] niños, la comunidad LGBTI, migrantes, discapacitados, entre otros. Los Estados deben adoptar

[845] CIDH. Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III (Marco Jurídico Interamericano del Derecho a la Libertad de Expresión). OEA⁄Ser.L⁄V⁄II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 58 y ss.

[846] Naciones Unidas. Asamblea General. Resolución 68⁄181. Promoción de la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos: protección de las defensoras de los derechos humanos y los defensores de los derechos de la mujer. UN Doc. A⁄RES⁄68⁄181. 30 de enero de 2014, disponible en: http:⁄⁄www.un.org⁄es⁄ga⁄68⁄resolutions.shtml; CIDH. Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2015. Capitulo IV (Discurso de odio y la incitación a la violencia contra las personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex en América). OEA⁄Ser.L⁄V⁄II. Doc. 48⁄15. 31 de diciembre de 2015.

medidas para promover la igualdad y la no discriminación tanto “online” como “offline”, prohibiendo el discurso de odio que incite a la violencia, documentando las instancias de discriminación y promoviendo la tolerancia a través de programas sociales, capacitación y educación[847].

72. El artículo 13 de la Convención Americana no solo protege las expresiones inofensivas o indiferentes sino también aquellas que “ofenden, chocan, inquietan, resultan ingratas o perturban al Estado o a cualquier sector de la población” en el entendido de que son necesarias en una sociedad democrática, abierta, plural y tolerante[848]. De acuerdo con el marco jurídico interamericano, el derecho a la libertad de expresión también comprende y ampara al discurso erróneo, equivocado y falso, sin perjuicio de las responsabilidades ulteriores que pudieran surgir a partir de ello[849]. Los Estados tienen la obligación primaria de mantenerse neutrales frente a los contenidos del discurso, garantizando que no haya personas, grupos, ideas o medios de expresión a priori excluidos del debate público[850].

75. La CIDH desalienta la utilización del derecho penal para criminalizar el discurso y promueve la implementación de medidas alternativas como el derecho de réplica o respuesta, y la implementación de sanciones civiles proporcionadas como responsabilidades ulteriores, especialmente en casos de funcionarios públicos y discurso particularmente protegido. En aquellos casos deberá probarse además

---

847 CIDH. Informe Anual 2015. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capitulo IV (Discurso de odio y la incitación a la violencia contra las personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex en América). OEA⁄Ser.L⁄V⁄II. Doc. 48⁄15. 31 de diciembre de 2015.

848 CIDH. Informe Anual 2008. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III (Marco Jurídico Interamericano del Derecho a la Libertad de Expresión). OEA⁄Ser.L⁄V⁄II.134 Doc. 5 rev. 1. 25 de febrero de 2009. Párr. 232. Ver también, Corte IDH, Caso Herrera Ulloa. Sentencia de 2 de julio de 2004, Serie C No. 107. Párr. 113; Corte IDH. Caso de “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73. Párr. 69; Corte IDH. Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194. Párr.105; Corte IDH. Caso Perozo y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares. Fondo. Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195. Párr. 116; CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V (Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Título III, OEA⁄Ser. L⁄V⁄II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995.)

849 CIDH. Informe Anual 2008. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III (Marco Jurídico Interamericano del Derecho a la Libertad de Expresión). OEA⁄Ser.L⁄V⁄II.134 Doc. 5 rev. 1. 25 de febrero de 2009. Párr. 228.

850 CIDH. Informe Anual 2008. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III (Marco Jurídico Interamericano del Derecho a la Libertad de Expresión). OEA⁄Ser.L⁄V⁄II.134 Doc. 5 rev. 1. 25 de febrero de 2009. Párr. 231.

"real malicia" entendida como la publicación de contenido erróneo o difamatorio con conocimiento de falsedad o error[851].

79. La Relatoría Especial destacó en su informe sobre discurso de odio e incitación a la violencia contra las personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex en América que los Estados deben adoptar legislación para sancionar la apología del odio que constituya incitación a la violencia o cualquier otra incitación similar conforme el inciso 5 del artículo 13[852]. Y lo diferenció claramente de aquellas expresiones que no constituyen estrictamente "incitación a la violencia" y que por ende no estarían comprendidas en dicho inciso sino en el 2, donde se protegen la reputación y los derechos de los demás[853]. Respecto de las expresiones que no constituyan incitación a la violencia, y siguiendo la jurisprudencia constante de la Corte y la Comisión Interamericana, los Estados pueden imponer reparaciones pecuniarias y no pecuniarias u otras medidas alternativas al efecto, desaconsejándose la criminalización de este tipo de expresiones[854].

87. La Declaración conjunta sobre libertad de expresión e Internet, el bloqueo o suspensión obligatoria de sitios *web* enteros o generalizados, plataformas, conductos, direcciones IP, extensiones de nombres de dominio, puertos, protocolos de red o cualquier tipo de aplicación, así como medidas encaminadas a eliminar enlaces (*links*), datos y sitios web del servidor en los que están alojados, constituyen una restricción que solo será excepcionalmente admisible en los estrictos términos

---

851 CIDH. Informe Anual 2008. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III (Marco Jurídico Interamericano del Derecho a la Libertad de Expresión). OEA/Ser.L/V/II.134 Doc. 5 rev. 1. 25 de febrero de 2009. Párr. 261.

852 CIDH. Informe Anual 2015. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión . Capitulo IV (Discurso de odio y la incitación a la violencia contra las personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex en América). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/15. 31 de diciembre de 2015. Párr. 18.

853 CIDH. Informe Anual 2015. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capitulo IV (Discurso de odio y la incitación a la violencia contra las personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex en América). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/15. 31 de diciembre de 2015. Párr. 18.

854 CIDH. Informe Anual 2015. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capitulo IV (Discurso de odio y la incitación a la violencia contra las personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex en América). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/15. 31 de diciembre de 2015. Párrs. 14 a 19.

establecidos en el artículo 13 de la Convención Americana[855]. La Declaración conjunta sobre sobre Libertad de Expresión y "Noticias Falsas" ("Fake News"), Desinformación y Propaganda aclara que este tipo de medidas “solo podrá estar justificada cuando se estipule por ley y resulte necesaria para proteger un derecho humano u otro interés público legítimo, lo que incluye que sea proporcionada, no haya medidas alternativas menos invasivas que podrían preservar ese interés y que respete garantías mínimas de debido proceso”[856].

121. La Relatoría Especial ha manifestado en otras oportunidades que solo a través de una política comprensiva y sostenida, que exceda las medidas legales e incluya mecanismos de prevención y educación, podrá combatirse efectivamente el discurso de odio y garantizarse el derecho a la igualdad y no discriminación de las personas tanto en internet como fuera de ella[857]. Medidas como éstas “apuntan a la raíz cultural de la discriminación sistemática, y como tales, pueden constituirse en instrumentos valiosos para identificar y refutar el discurso de odio y alentar al desarrollo de una sociedad basada en los principios de diversidad, pluralismo y tolerancia”[858].

---

[855] CIDH. Informe Anual 2013. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV (Libertad de Expresión e Internet). OEA⁄Ser.L⁄V⁄II.149. Doc. 50. 31 de diciembre de 2013. Párr. 84. Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) sobre la Promoción y Protección del derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Relatora Especial de la Organización de Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión, y Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP). 1 de junio de 2011. Declaración conjunta sobre libertad de expresión e Internet. Punto 3 (a) ; CIDH. Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III (Marco Jurídico Interamericano del Derecho a la Libertad de Expresión). OEA⁄Ser.L⁄V⁄II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 149; CIDH. Informe Anual 2010. Volumen I. Capítulo IV (Desarrollo de los Derechos Humanos en La Región). OEA⁄Ser.L⁄V⁄II. Doc. 5 corr. 1. 7 de marzo de 2011. Párr. 822 .

[856] Declaración Conjunta sobre Libertad de Expresión y "Noticias Falsas" ("Fake News"), Desinformación y Propaganda. Marzo 2017.

[857] CIDH. Informe Anual 2015. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capitulo IV (Discurso de odio y la incitación a la violencia contra las personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex en América). OEA⁄Ser.L⁄V⁄II. Doc. 48⁄15. 31 de diciembre de 2015. Párr. 36; Plan de Acción Rabat sobre la prohibición de la apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, hostilidad o violencia, 5 de octubre de 2012, párr. 11; Naciones Unidas. Asamblea General, Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión. UN Doc. A⁄67⁄357. 7 de septiembre de 2012. Párr. 33

[858] CIDH. Informe Anual 2015. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capitulo IV (Discurso de odio y la incitación a la violencia contra las personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex en América). OEA⁄Ser.L⁄V⁄II. Doc. 48⁄15. 31 de diciembre de 2015. Párr. 36 200 Relator Especial de Naciones Unidas sobre la promoción y protección del Derecho a la Libertad de Opinión y Expresión (ONU), el Representante para la Libertad de Medios de Comunicación de la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), y el Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana (OEA). Declaración Conjunta sobre Desafíos a la Libertad de Expresión en el Nuevo Siglo. 2001.

123. Las medidas de bloqueo o filtrado de contenidos tendientes a combatir el discurso de odio son medidas de *ultima ratio*, y solamente deben adoptarse cuando sean necesarias y proporcionadas con la finalidad imperativa que persiguen[859]. Los Estados que adopten estas medidas deben además diseñarlas de forma tal que no alcancen discursos legítimos que merezcan protección[860].

125. Combatir el discurso de odio requiere del empoderamiento de los usuarios para identificarlo y condenarlo en el debate público sin bloquear discurso legítimo, y de esta forma crear más espacios inclusivos de expresión.

229. Sin perjuicio de lo antedicho, los Estados pueden tomar medidas para identificar fehacientemente a una persona en el marco de una investigación judicial y siempre que se respete el marco de proporcionalidad[861]. El anonimato puede levantarse, por ejemplo, cuando el discurso no estuviera amparado por el derecho a la libertad de expresión - como es el caso del discurso de la propaganda en favor de la guerra, la apología del odio que incite a la violencia, la incitación al genocidio, la pornografía infantil-[862] o a quien fuera objeto de responsabilidades ulteriores legítimamente adoptadas conforme el régimen de la Convención Americana.

Violencia contra personas lesbianas, gay, bisexuales, trans e intersex en América. OAS/Ser.L/V/II.rev.2. Doc. 36. 12 noviembre 2015

229. […] el artículo 13.5 de la Convenció n Americana establece que "estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra

[859] CIDH. Informe Anual 2013. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV (Libertad de Expresión e Internet). OEA/Ser.L/V/II.149. Doc. 50. 31 de diciembre de 2013. Párr. 83.

[860] CIDH. Informe Anual 2013. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV (Libertad de Expresión e Internet). OEA/Ser.L/V/II.149. Doc. 50. 31 de diciembre de 2013. Párr. 85.

[861] CIDH. Informe Anual 2013. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV (Libertad de Expresión e Internet). OEA/Ser.L/V/II.149. Doc. 50. 31 de diciembre de 2013. Párr. 135.

[862] Idem

cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional". La CIDH y su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión consideran que, a la luz de los principios generales de la interpretación de los tratados, la "apología del odio" dirigida contra las personas sobre la base de su orientación sexual, identidad de género o diversidad corporal, que constituya incitación a la violencia o a "cualquier otra acción ilegal similar" se enmarca dentro de esta disposición y por lo tanto resulta contraria a la Convención Americana.[863]

260. […] con miras a desarrollar legislación y medidas consistentes y efectivas para prohibir y sancionar la incitación al odio, no debe confundirse al discurso de odio con otros tipos de discursos provocadores, estigmatizantes u ofensivos. Además, los Estados deben adoptar legislación que prohíba toda apología del odio que constituya incitación a la violencia u otra acción similar. La imposición de sanciones bajo el cargo de apología del odio – conforme a la definición y prohibición contenidas en el artículo 13.5 de la Convención- requiere un escrutinio estricto dado que, como principio fundamental, la prohibición de un discurso debe ser excepcional. Una sanción debe estar respaldada por prueba actual, verdadera, objetiva y contundente de que la persona no sólo estaba emitiendo una opinión (incluso si esa opinión es injusta o perturbadora) pero que la persona tenía la clara intención de promover la violencia ilegal o cualquier otra acción similar contra las personas LGBTI, así como la capacidad de lograr este objetivo y constituir un verdadero riesgo de daños contra las personas que pertenecen a estos grupos. Estos elementos deben establecerse claramente en los sistemas jurídicos nacionales, sea explícitamente en la ley o a través de la interpretación del Poder Judicial. En otras palabras, las sanciones penales deben ser vistas como medidas de última instancia que sólo deben aplicarse en situaciones que estrictamente lo justifiquen, de conformidad con el artículo 13.5 de la Convención Americana. También deben considerarse sanciones y

[863] CIDH. Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II (Marco Jurídico Interamericano sobre el Derecho a la Libertad de Expresión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009, párrs. 58-59. CIDH, Informe Anual 2014: Capítulo V: Informe de Seguimiento sobre la Situación de Derechos Humanos en Jamaica, 7 de mayo de 2015, párr. 238.

recursos civiles y administrativos, sumados al derecho a la rectificación y la réplica.

261. Asimismo, cuando funcionarios de alto nivel incurren en discurso de odio, afectan no sólo el derecho a la no discriminación de los grupos afectados, sino también la confianza de esos grupos en las instituciones estatales y, en consecuencia, la calidad y el nivel de su participación en la democracia. En razón de lo anterior, los Estados deben adoptar las medidas disciplinarias adecuadas respecto del discurso de odio o la incitación a la violencia cometidos por funcionarios públicos. Los medios también juegan un papel importante en el combate a la discriminación, los estereotipos, los prejuicios y los sesgos, incluyendo el enfatizar sus peligros, por lo que deben adherirse a los estándares profesionales y éticos más altos, así como adoptar códigos voluntarios profesionales de conducta.

248. La Comisión y la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión insisten en que para combatir efectivamente el discurso de odio se requiere un enfoque comprensivo y sostenido que vaya más allá de las medidas legales y que incluya la adopción de mecanismos preventivos y educativos.[864] Como lo ha señalado la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, este tipo de medidas apuntan a la raíz cultural de la discriminación sistemática, y como tales, pueden constituirse en instrumentos valiosos para identificar y refutar el discurso de odio y alentar al desarrollo de una sociedad basada en los principios de diversidad, pluralismo y tolerancia.[865]

254. […] Al respecto, la CIDH ha expresado su preocupación por el uso de lenguaje discriminatorio, así como de estereotipos dañinos y

---

[864] Plan de Acción de Rabat sobre la prohibición de la apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, hostilidad o violencia. 5 de octubre de 2012, párr. 11; ONU. Asamblea General. Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. A/67/357. 7 de septiembre de 2012, párr. 33.

[865] CIDH. Informe Anual 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II (Evaluación sobre el estado de la libertad de expresión en el hemisferio). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 4 de marzo de 2011, párr. 48.

perjudiciales por parte de los medios, lo que desconoce la humanidad o la dignidad de las personas LGBTI.[866] […]

259. Los medios deben jugar un rol positivo en la lucha contra la discriminación, los estereotipos, los prejuicios y los sesgos, adhiriéndose a los estándares profesionales y éticos más altos, abordando asuntos de preocupación para grupos sometidos a discriminación histórica (incluyendo personas LGBTI) y ofreciendo a los miembros de estos grupos una oportunidad para hablar y ser escuchados[867]. […]

Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes: buenas prácticas y desafíos en América Latina y en el Caribe. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 233. 14 noviembre 2019

14. Analizar formas emergentes de violencia y discriminación, como los discursos de odio, la violencia on-line, el acoso callejero, la violencia obstétrica u otras formas de violencia. Analizar su incidencia a nivel regional y local, proceder a su abordaje conceptual y, de ser necesario, adoptar respuestas acordes en materia de prevención, protección, sanción y reparación.

Informe Protesta y Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF.22/19. Septiembre 2019

70. En el caso de la protesta, la promoción del odio nacional, racial o religioso, la apología de la discriminación, la hostilidad o la violencia no deben ser entendidos exclusivamente a nivel discursivo. Además de promover un tipo de discurso, la protesta implica una reunión de personas que se realiza en un determinado espacio y tiempo, en interacción directa con otras personas allí presentes. Eso implica una posibilidad de amenaza a la integridad física o psicológica, o el ejercicio

[866] CIDH, Comunicado de Prensa No. 153A/14, Una mirada a la violencia contra personas LGBTI en América: un registro que documenta actos de violencia entre el 1 de enero de 2013 y el 31 de marzo de 2014, Anexo al Comunicado de Prensa No. 153/14. 17 de diciembre de 2014.

[867] Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y de Expresión; Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE); Relatora Especial de la OEA para la Libertad de Expresión y Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP). Declaración Conjunta sobre Universalidad y el Derecho a la Libertad de Expresión. 6 de mayo de 2014.

de derechos por parte de terceros en función del lugar, horario o la forma elegidos para la protesta.

Principios Interamericanos sobre Libertad Académica y Autonomía Universitaria. Adoptados por la Comisión durante el 182º Período Ordinario de Sesiones, celebrado del 6 al 17 de diciembre de 2021

La libertad académica excluye de forma expresa cualquier propaganda a favor de la guerra o la apología del odio contra cualquier persona o grupo de personas por cualquier motivo, inclusive nacional, étnico, racial, religioso, sexo, género, identidad de género, orientación sexual o cualquier otra que constituya incitación a la violencia o cualquier otra acción ilegal. Para calificar un discurso como de propaganda a favor de la guerra o apología al odio se requerirá de estricto cumplimiento de la prueba de umbral contenida en el Plan de Acción de Rabat de las Naciones Unidas.

Declaraciones conjuntas

Declaración Conjunta sobre la publicación de información confidencial, la apertura de los órganos públicos nacionales e internacionales, la libertad de expresión y tensiones culturales y religiosas, y la impunidad en casos de ataques en contra de periodis

Libertad de expresión y tensiones culturales y religiosas.

- El ejercicio de la libertad de expresión y una prensa libre y plural desempeñan un rol muy importante en promover la tolerancia, aplacar tensiones y constituirse en un foro para la resolución pacífica de conflictos. Instancias de alto perfil de los medios y otros que exacerban las tensiones sociales tienden a oscurecer este hecho.

- Los gobiernos deben abstenerse de presentar proyectos de ley que conviertan en delito la simple exacerbación de las tensiones sociales. Aunque es legítimo sancionar discursos que constituyan incitación al odio, no es legítimo prohibir meras expresiones ofensivas. La mayoría de los países ya tienen excesiva o al menos suficiente legislación en relación a los "discursos de odio". En muchos países las reglas sobre esta temática son utilizadas en forma abusiva por los poderosos para

limitar voces no tradicionales, disidentes, críticas o de minorías, o debates sobre desafíos sociales. Además, no se puede resolver tensiones generadas por diferencias culturales o religiosas a través de la supresión de la expresión de las diferencias, sino a través del debate abierto sobre ellas. La libertad de expresión es por lo tanto un requisito, y no un impedimento, para la tolerancia.

- Los organismos profesionales y de autorregulación han desempeñado un papel importante en fomentar la consciencia sobre cómo informar en torno a la diversidad y cómo abordar temas difíciles y a veces controversiales, incluyendo el diálogo entre las culturas y temas contenciosos sobre asuntos relacionados con la moral, lo artístico, lo religioso, y de otra naturaleza. Debe proveerse un ambiente adecuado para facilitar el desarrollo voluntario de mecanismos autorregulatorios tales como consejos de prensa, asociaciones profesionales de ética y la figura del *ombudsperson* en los medios.

Declaración conjunta del décimo aniversario: Diez desafíos claves para la libertad de expresión en la próxima década (2010)

Otra amenaza habitual a la libertad de expresión son las leyes penales que criminalizan la difamación, como las leyes de desacato, o las que penalizan la calumnia y la injuria. Pese a que la difamación ya ha sido despenalizada en cerca de diez países, estas normas aún continúan vigentes en otros Estados. Si bien todas las leyes que criminalizan la difamación son problemáticas, los principales rasgos de estas leyes que nos preocupan son los siguientes:

> […]
>
> f) El uso del concepto de difamación colectiva para penalizar expresiones que no se encuadren en la categoría estrecha de instigación al odio.
>
> […]
>
> La igualdad en el ejercicio del derecho a la libertad de expresión continúa siendo la excepción, en tanto los grupos históricamente

menos favorecidos —como mujeres, minorías, refugiados, personas indígenas y minorías sexuales— aún luchan para que se tengan en cuenta sus opiniones y para poder acceder a la información que les concierne. Las cuestiones más preocupantes son:

a) Los obstáculos a la creación de medios de comunicación por grupos históricamente menos favorecidos.

b) El uso indebido de leyes sobre expresiones que instigan el odio para impedir que grupos históricamente menos favorecidos participen en debates genuinos sobre sus problemas e inquietudes.

[…]

Declaración Conjunta sobre Difamación de Religiones y sobre Legislación Anti-terrorista y Anti-extremista (2008)

El concepto de "difamación de religiones" es incompatible con los estándares internacionales relativos a la difamación, los cuales se refieren a la protección de la reputación de las personas individuales y no de las religiones que, como cualquier otra creencia, no tienen un derecho a la reputación.

Las restricciones de la libertad de expresión deben limitarse a la protección de intereses sociales y derechos individuales imperativos, y no deben usarse nunca para proteger instituciones particulares ni nociones, conceptos o creencias abstractas, incluidas las de índole religioso.

Las restricciones de la libertad de expresión para prevenir la intolerancia deben limitarse a la apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia.

Declaración Conjunta sobre Universalidad del Derecho a la Libertad de Expresión (2014)

[…] la libertad de expresión, conjuntamente con el derecho a no ser objeto de discriminación, que constituye un derecho humano no

derogable, protege el derecho de todas las personas y grupos de la sociedad a expresar opiniones que se diferencien, incluso radicalmente, de aquellas mantenidas por las mayorías, siempre y cuando no transgredan las restricciones legítimas a la libertad de expresión, como por ejemplo, aquellas relativas a la incitación al odio;

Declaración Conjunta sobre la Libertad de Expresión y las Respuestas a Situación de Conflicto (2015)

a. Todas las restricciones criminales sobre el contenido –incluyendo aquellas relacionadas con el discurso de odio, seguridad nacional, orden público, y terrorismo/extremismo– deberían conformarse estrictamente bajo los estándares internacionales, lo que incluye no proporcionar una protección especial a funcionarios y no emplear términos vagos o indebidamente amplios.

Declaración Conjunta sobre la libertad de expresión y el combate al extremismo violento (2016).

d. Los Estados no deben limitar los reportajes periodísticos sobre actos, amenazas o promoción del terrorismo y otras actividades violentas a menos que el reportaje en sí tenga la intención de incitar a la violencia inminente, sea probable que incite a tal violencia y exista una conexión directa e inmediata entre el reportaje y la probabilidad u ocurrencia de ese tipo de violencia. Los Estados también deben, en este contexto, respetar el derecho de los periodistas a no revelar la identidad de sus fuentes confidenciales de información y operar como observadores independientes y no como testigos. No deberán limitarse las críticas a asociaciones políticas, ideológicas o religiosas, o a tradiciones y prácticas étnicas o religiosas, a menos que impliquen apología del odio que constituya incitación a la hostilidad, la violencia y/o discriminación. Los Estados deben examinar sus leyes y políticas para asegurar que toda restricción de la libertad de expresión que se dice justificada en virtud del CVE/PVE cumpla de manera sólida con estos estándares.

Declaración conjunta sobre la Independencia y la Diversidad de los Medios de Comunicación en la Era Digital (2018)

a. Las restricciones a lo que puede difundirse por los medios de comunicación deben imponerse solo de acuerdo con el test establecido para tales restricciones en el derecho internacional, a saber, que estén previstas en la ley, que persigan uno de los intereses legítimos reconocidos en el derecho internacional y que sean necesarias y proporcionales para proteger dicho interés.

f. Las restricciones de la libertad de expresión basada en conceptos tales como "la seguridad nacional" y la lucha contra "el terrorismo", "el extremismo" o "la incitación al odio" deben definirse de manera clara y en un sentido estricto y ser objeto de supervisión judicial a fin de limitar la discreción de los funcionarios que las apliquen y respetar las normas establecidas en el párrafo *a*). Al mismo tiempo, no deben usarse conceptos inherentemente vagos, como "la seguridad de la información" y la "seguridad cultural", como base para restringir la libertad de expresión.

Declaración Conjunta sobre Líderes Políticos, Personas que Ejercen la Función Pública y Libertad de Expresión (2021)

i. Los partidos políticos deben adoptar y aplicar medidas, como códigos de conducta, que establezcan normas mínimas de comportamiento para sus funcionariado y personas candidatas a cargos electivos, incluso para hacer frente a los discursos que promuevan la intolerancia, la discriminación o el odio, o que constituyan desinformación destinada a limitar la libertad de expresión u otros derechos humanos.

ii. Los partidos políticos deberían considerar la posibilidad de introducir o participar en iniciativas interpartidistas destinadas a contrarrestar la intolerancia, la discriminación y la desinformación, y promover el entendimiento intercultural, la inclusión social y el respeto a la diversidad.

iii. Los líderes políticos y las personas que ejercen la función pública no deben hacer declaraciones que puedan promover la intolerancia, la

discriminación o la desinformación y, en cambio, deben aprovechar sus posiciones de liderazgo para contrarrestar estos daños sociales y promover el entendimiento intercultural y el respeto a la diversidad.

Declaración Conjunta sobre libertad de expresión y justicia de género 2022 de la RELE-OEA, OSCE, ONU y (CADHP)

b. El sexo y el género deben reconocerse como características protegidas para la prohibición de la apología del odio que constituya una incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia en virtud del artículo 20(2) del PIDCP, y del artículo 4 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. La misoginia debe prohibirse si alcanza el umbral establecido por los artículos 19(3) y 20(2) del PIDCP.

Declaracion Conjunta sobre la Libertad de los Medios de Comunicación y Democracia de Relatores de la ONU, OSCE, OEA-CIDH y CADHP (2023)

h) Los medios de comunicación pueden desempeñar un papel clave en la promoción de los derechos humanos, la diversidad y la igualdad, incluida la justicia de género en la sociedad, así como en la mejora de la cohesión social y la consolidación de la paz. En un momento en que las tecnologías digitales aceleran la discriminación racial, étnica, religiosa y de género, los esfuerzos de los medios para abordar la discriminación son aún más importantes. Al informar sobre las perspectivas de las mujeres y de varias minorías, cubriendo la discriminación y la violencia contra las mujeres, las minorías o las comunidades históricamente marginadas, desacreditando los estereotipos dañinos, abordando el discurso de odio y desmantelando los prejuicios, los medios pueden contribuir a combatir la discriminación, la exclusión, la desigualdad y la injusticia. Para llevar a cabo este papel de manera efectiva, los propios medios de comunicación deben ser más inclusivos y representativos de las sociedades a las que sirven.

i) La manipulación de la opinión pública a través de la desinformación y el discurso de odio en o por los medios de comunicación erosiona la cohesión social y la gobernabilidad democrática, y puede amenazar la

paz y la seguridad nacional, regional y mundial. El uso de información como arma para difundir discursos de odio y propaganda, especialmente propaganda para la guerra, no tiene cabida en la democracia. Por el contrario, los medios de comunicación libres e independientes pueden desempeñar un papel importante como verificadores de hechos contra la desinformación y la propaganda, y así ayudar a reparar la confianza en declive en las instituciones democráticas.

j) Las iniciativas específicas de verificación de hechos dentro de los medios para la verificación ex post de las afirmaciones de interés público pueden desempeñar un papel clave en la protección del debate democrático y el abordaje de la discriminación y/o el discurso de odio.

Resoluciones

Resolución 1/2020. Pandemia y Derechos Humanos en las Américas. Adoptada por la CIDH el 10 de abril de 2020

22. Asegurar que ninguna medida de excepción sea, en sí misma o por sus efectos, discriminatoria y contraria al derecho internacional. Un estado de excepción no debe ser utilizado para generar propaganda a favor de la guerra o apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, hostilidad o violencia.

Resolución 2/21. Protección de las personas haitianas en movilidad humana: Solidaridad interamericana. Adoptada por la CIDH el 24 de octubre de 2021

37. Los Estados deben redoblar sus esfuerzos para la prevención de la xenofobia, la discriminación, y formas conexas de intolerancia basadas en el origen étnico-racial, género, orientación sexual, discapacidad, lengua o idioma, situación socioeconómica, así como en la situación de movilidad humana.

38. El deber anterior incluye la obligación de abstenerse y evitar cualquier acción que promueva, directa o indirectamente, la discriminación, o que sean permisivos a las violencias contra las personas en contexto de movilidad humana, tales como discursos que

alienten al odio, o divulgación de imágenes o narrativas estereotipadas que se relacionan con el origen nacional haitiano y el origen étnico-racial afrodescendiente.

E. ESPACIO CÍVICO: ASOCIACIÓN PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS, TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

125. La Comisión ha reconocido que el concepto de espacio cívico se refiere a las circunstancias reales que hacen posible la participación ciudadana en una sociedad en un momento y tiempo determinado. Se constituye por aquellos factores jurídicos, políticos, administrativos, económicos, culturales, que determinan la forma y las modalidades operativas del escenario, tanto físico como digital, en el que las y los diferentes actores de la sociedad civil participan efectivamente en la vida de su comunidad. Al respecto, la determinación respecto de la apertura o cierre del espacio cívico en un Estado depende de las condiciones jurídicas y las circunstancias fácticas que favorecen o restringen el ejercicio de aquellos derechos identificados para que las personas y grupos puedan desempeñar dicho papel significativo en sus sociedades y contribuir en los procesos de toma de decisiones en los asuntos que les afectan, en particular: la libertad de expresión, el derecho de reunión, la libertad de asociación y el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos[868].

126. La CIDH recuerda que la libertad de asociación, reconocida en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en la Declaración Americana, es un derecho fundamental vinculado a todo sistema democrático. Este derecho se caracteriza por garantizar que las personas creen y participen en entidades u organizaciones con el objetivo de actuar colectivamente en la consecución de los más diversos fines. Por lo que, cualquier restricción al ejercicio de este derecho debe estar previsto en la ley, perseguir un fin legítimo y, en definitiva, resultar necesarias y proporcionales en toda sociedad democrática[869].

127. Asimismo, la Comisión ha señalado que es a través del ejercicio del derecho de reunión que las personas pueden intercambiar opiniones, manifestar sus posiciones respecto de los derechos humanos y concertar planes de acción, bien sea en

---

[868] CIDH. Cierre del espacio cívico en Nicaragua. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 212/23. 23 de septiembre 2023, párr. 42 y 43.

[869] CIDH. Comunicado de Prensa No. 088/22. CIDH rechaza la cancelación de 25 personerías jurídicas de organizaciones, que profundiza el cierre de espacios democráticos en Nicaragua. 26 de abril de 2022

asambleas o en manifestaciones públicas. Por lo tanto, la defensa de los derechos humanos, como cuestión legítima que interesa a todas las personas y que busca la participación de toda la sociedad y la respuesta de las autoridades estatales, encuentra en el ejercicio de este derecho un canal fundamental para sus actividades. Igualmente, el derecho de reunión es esencial para la expresión de la crítica política y social de las actividades de las autoridades, de manera que, difícilmente puede ejercerse la defensa de los derechos humanos en contextos en los que se restringe el derecho de reunión pacífica. Además, el ejercicio del derecho de reunión es básico para el ejercicio de otros derechos como la libertad de expresión y el derecho de asociación[870].

128. Para los fines del compendio, se presenta a continuación una selección de estándares en torno a la obligación de proteger el derecho a la asociación para la promoción y defensa de los derechos humanos, así como a la obligación de garantizar la transparencia y rendición de cuentas en un Estado democrático de derecho, y como condiciones necesarias para mantener la apertura del espacio cívico.

1. Asociación para la promoción y defensa de los derechos humanos y la democracia

129. La Comisión ha definido que las personas defensoras de derechos humanos son aquellas que promueven o procuran de cualquier forma la realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos a nivel nacional o internacional. El criterio identificador de quien debe ser considerado defensora o defensor de derechos humanos es la actividad desarrollada por la persona y no otros factores como el recibir remuneración por su labor, o el pertenecer a una organización civil o no. Incluso, este concepto también es aplicable a los operadores de justicia como defensores del acceso a la justicia de miles de víctimas de violaciones a sus derechos[871], puesto que la CIDH ha reconocido que la defensa de los derechos humanos se ejerce desde distintos sectores de la sociedad civil, y en algunos casos, desde las instituciones estatales.[872]

---

[870] CIDH. Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas. OEA/Ser.L/V/II.124. Doc. 5 rev.1, 7 marzo 2006, párr. 52.

[871] CIDH. Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II.. Doc. 49/15, 31 diciembre 2015, párr. 19.

[872] CIDH. Graves violaciones a los derechos humanos en el marco de las protestas sociales en Nicaragua. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 86, 21 junio 2018, párr. 260.

130. La defensa de los derechos humanos en la región aún se caracteriza por desarrollarse bajo un clima hostil, siendo considerada como la región más mortífera del mundo para quienes defienden derechos humanos.[873] En consecuencia, tanto la Comisión como la Asamblea General de la OEA se han pronunciado en diversas oportunidades sobre la necesidad de proteger a los defensores de los derechos humanos en el desempeño de su tarea.[874]

131. La Comisión, a través de todas sus competencias, se ha pronunciado ampliamente en torno a las obligaciones de los Estados para proteger el derecho a la asociación para la promoción y defensa de los derechos humanos. Por lo tanto, para los fines de este compendio, se hace una breve selección de estándares en la materia que se consideran ilustrativos en torno al derecho a defender derechos, las obligaciones de protección del Estado respecto de las personas defensoras ante la violencia y criminalización, los límites no permitidos por el Derecho Internacional que obstaculizan el funcionamiento de las Organizaciones de Sociedad Civil y No Gubernamentales y el necesario fortalecimiento de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos.

a. La labor de las personas defensoras de derechos humanos y el derecho a defender derechos

132. En el ejercicio de su mandato, la Comisión ha identificado la protección de la labor de las personas defensoras, como uno de los temas de mayor preocupación y monitoreo. Por lo tanto, considerando la importancia de la labor de las y los defensores para la consolidación de la democracia y el Estado de Derecho, tanto en el ámbito nacional como internacional, la Comisión ha definido el derecho a defender los derechos humanos como la posibilidad de promover y defender libre y efectivamente los derechos y libertades cuya aceptación es indiscutida, y también aquellos nuevos derechos cuya formulación aún se discute[875].

133. A continuación se presentan pronunciamientos de la CIDH que amplían el alcance del derecho a defender derechos, y que hacen referencia a obligaciones de

---

[873] CIDH. Pandemia y Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 396, 9 de septiembre de 2022, párr. 114.

[874] CIDH. Segundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Perú OEA/Ser.L/V/II.106. Doc. 59 rev., 2 junio 2000, párr. 133. CIDH. Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II.. Doc. 49/15, 31 diciembre 2015, párr. 25.

[875] CIDH. Pandemia y Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 396, 9 de septiembre de 2022, párr. 107.

protección especial para defensores y defensoras que se encuentran en especial situación de vulnerabilidad.

Informes temáticos

Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas. OEA/Ser.L/V/II.124. Doc. 5 rev. 1. 7 marzo 2006

36. La observancia de los derechos humanos es una materia de preocupación universal y, por ello, el derecho a defender tales derechos no puede estar sujeto a restricciones geográficas. Los Estados deben garantizar que las personas bajo sus jurisdicciones podrán ejercer este derecho a nivel nacional e internacional. Asimismo, los Estados deben garantizar que las personas tendrán la posibilidad de promover y proteger cualquiera o todos los derechos humanos, incluyendo tanto aquellos cuya aceptación es indiscutida, como nuevos derechos o componentes de derechos cuya formulación aun se discute.

37. La Comisión ha señalado que la defensa de los derechos humanos y el fortalecimiento de la democracia requieren, entre otras cosas, que la ciudadanía tenga un conocimiento amplio sobre las gestiones de los diversos órganos del Estado, tales como aspectos presupuestarios, el grado de avance del cumplimiento de objetivos planteados y los planes y políticas del Estado para mejorar las condiciones de vida de la sociedad[876]. […] La defensa de los derechos humanos involucra la posibilidad de hacer críticas y propuestas para mejorar el funcionamiento del Estado y llamar la atención sobre cualquier obstáculo o impedimento para la promoción y realización de cualquier derecho humano[877].

38. Complementariamente, las personas de manera individual o colectiva tienen el derecho a denunciar las normas, políticas y prácticas de funcionarios públicos y agentes privados que violen los derechos humanos. […]. Igualmente, las personas tienen el derecho a buscar la protección eficaz de las normas nacionales e internacionales para

[876] CIDH, Informe Anual 2001. OEA/Ser.L/V/II.114, doc. 5 rev. 1, 16 de abril de 2002, Vol II, Capítulo III.

[877] Artículo 8 [de la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos].

proteger los derechos humanos y oponerse a cualquier tipo de actividad o acto que cause violaciones a los mismos[878]. Este derecho involucra la posibilidad de acudir, sin ningún tipo de trabas o represalias ante organismos internacionales de protección de derechos humanos y monitoreo de tratados internacionales.

39. Por otro lado, los individuos y grupos tienen el derecho de promover la protección y realización de los derechos humanos a través de acciones dirigidas a la sociedad. Como componente de este principio, las personas tienen derecho a publicar, impartir y difundir públicamente a terceros sus opiniones y conocimientos respecto de los derechos humanos, así como debatir y desarrollar nuevos principios e ideas al respecto y promover su aceptación. En virtud de ello las defensoras y defensores tienen el derecho a verificar por sí mismos la existencia de abusos, de entrevistarse con las víctimas, testigos y expertos (tales como abogados o médicos forenses), hablar con las autoridades, estudiar documentación, y adelantar cualquier tipo de investigación con el objetivo de proveerse de información objetiva. De la misma manera, los individuos y grupos tienen derecho a ofrecer y prestar asistencia letrada profesional u otro asesoramiento y asistencia pertinentes para defender los derechos humanos y las libertades fundamentales de terceros[879]. Igualmente, hace parte de este derecho la posibilidad de efectuar actividades de representación, acompañamiento, autogestión y búsqueda de reconocimiento de comunidades y personas víctimas de violaciones de derechos humanos, y otros actos de discriminación y exclusión.

40. Con el objeto de adelantar estas actividades las defensoras y defensores tienen derecho a solicitar y obtener recursos económicos que financien sus tareas. Los Estados deben garantizar de la manera más amplia posible el ejercicio este derecho, así como promoverlo, por ejemplo, a través de exenciones de impuestos a las organizaciones dedicadas a defender los derechos humanos. Deben ser consideradas legítimas las actividades de captación de fondos para la financiación de

[878] Artículos 9 y 12 [de la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos].

[879] Cfr. Declaración de Naciones Unidas sobre Defensores, artículo 9. Ver también, los Principios Básicos sobre la Función de los Abogados, especialmente, principio 16.

las tareas de las defensoras y defensores de derechos humanos tales como la producción y venta de libros, informes y periódicos sobre derechos humanos, la recolección de donaciones y legados recibidos de individuos y organizaciones, y las contribuciones de organizaciones gubernamentales e intergubernamentales extranjeras, entre otras, así como lo es el fin para el cual se realizan.

Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15. 31 diciembre 2015

91. También se estima fundamental que los Estados reconozcan pública e inequívocamente la importancia del papel que ejercen las defensoras y defensores de derechos humanos para la garantía de la democracia y del Estado de Derecho en la sociedad, cuyo compromiso se refleje en todos los niveles estatales, sea municipal, estadual o nacional y en todas las esferas de poderes –ejecutivo, legislativo o judicial, así como la realización de actividades de educación y divulgación dirigidas a todos los agentes del Estado, a la sociedad en general y a la prensa, para concientizar acerca de la importancia y validez del trabajo de las defensoras y defensores de derechos humanos y de sus organizaciones[880].

226. […] La realización de campañas de reconocimiento es particularmente importante en el seno de las comunidades en las que trabajan las defensoras y defensores para eliminar el estigma y disminuir el riesgo que pesa sobre ellos como consecuencia de los procesos de criminalización a los cuales han sido sometidos.

Pandemia y Derechos Humanos OEA/Ser.L/V/II. Doc. 396. 9 de septiembre de 2022

108. Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que el derecho a defender derechos humanos y el deber correlativo de los Estados de protegerlo, guardan relación con el goce de varios derechos contenidos en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Convención Americana sobre

[880] Corte IDH. Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, Recomendación 6.

Derechos Humanos, tales como la vida, integridad personal, libertad de expresión, de asociación, garantías judiciales y protección judicial. los cuales, en su conjunto, constituyen el vehículo de realización de este derecho, y permiten un ejercicio libre de las actividades de defensa y promoción de derechos humanos[881].

Informes de fondo

Informe No. 45/17. Caso 10.455. Fondo. Valentín Basto Calcerón y otros.. Colombia. 25 mayo 2017

166. Específicamente, la Corte Interamericana ha destacado entre las acciones que deben adoptar los Estados para garantizar las actividades de defensa de los derechos humanos la obligación de "facilitar los medios necesarios para que los defensores de derechos humanos realicen libremente sus actividades; protegerlos cuando son objeto de amenazas para evitar los atentados a su vida e integridad; abstenerse de imponer obstáculos que dificulten la realización de su labor, e investigar seria y eficazmente las violaciones cometidas en su contra, combatiendo la impunidad[882]".

Informes de país

Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Venezuela. OEA/Ser.L/V/II.118. Doc. 4 rev. 1. 24 octubre 2003

226. Los Estados miembros de la OEA han reconocido el importante papel que desempeñan los defensores de los derechos humanos en el fomento de una mayor conciencia y observancia de tales derechos y, de esa manera, en la salvaguardia de la democracia y los valores del sistema interamericano.

230. La Comisión considera importante señalar que los defensores de derechos humanos tienen un papel protagónico en el proceso para el logro pleno del Estado de Derecho. El accionar de los defensores, a

[881] Corte IDH, Corte IDH. Caso Escaleras Mejía y otros Vs. Honduras. Sentencia de 26 de septiembre de 2018. Serie C No. 361.

[882] Corte IDH. Caso Kawas Fernández Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de abril de 2009 Serie C No. 196, párr 145; Corte IDH. Caso Nogueira de Carvalho y otro. Sentencia de 28 de Noviembre de 2006. Serie C No. 161, párr. 77.

través de la protección de individuos y grupos de personas que son víctimas de violaciones de derechos humanos, de la denuncia pública de las injusticias que afectan a importantes sectores de la sociedad y del necesario control ciudadano que ejercen sobre los funcionarios públicos y las instituciones democráticas, entre otras actividades, los convierten en una pieza irremplazable para la construcción de una sociedad democrática sólida y duradera.

Situación de derechos humanos en México. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/15. 31 diciembre 2015

367. La CIDH ha señalado que las y los defensores de derechos humanos son un pilar esencial para el fortalecimiento y consolidación de las democracias, ya que el fin que motiva la labor que desempeñan incumbe a la sociedad en general, y busca el beneficio de ésta. Por tanto, cuando se impide a una persona la defensa de los derechos humanos, se afecta directamente al resto de la sociedad. La Comisión recuerda asimismo que la labor de defensores y defensoras es esencial para la construcción de una sociedad democrática sólida y duradera, y tiene un papel protagónico en el proceso para el logro pleno del Estado de Derecho y el fortalecimiento de la democracia.

Quinto Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Guatemala. OEA/Ser.L/V/II.111. Doc. 21 rev. 6 abril 2001

24. Teniendo en cuenta la importancia de esta labor y la necesidad de proteger a quienes la llevan a cabo, la Comisión ha subrayado reiteradamente la necesidad de la plena implementación del compromiso colectivo expresado por los Estados miembros en la resolución de la Asamblea General relativa al apoyo de los Defensores de los Derechos Humanos en las Américas a las personas, grupos y organizaciones de la sociedad civil empeñados en la promoción y protección de los derechos humanos en las Américas[883]. Esta resolución establece el compromiso de los Estados del hemisferio de tomar las medidas necesarias para proteger la vida, la seguridad

[883] AG/RES. 1671 (XXIX-0/99); *véase Informe Anual de CIDH 1999*, OEA/Ser.L/V/II.106, Doc. 3 rev., 13 de abril de 2000, párrs. 11-12; véase también, *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia,* OEA/Ser.L/V/II.102, Doc. 9 rev. 1, 26 de febrero, cap. VII.

personal y la libertad de expresión de aquellos que luchan por garantizar los derechos fundamentales. Dentro del marco de la ONU, la Declaración sobre el derecho y la responsabilidad de las personas, grupos y órganos de la sociedad de promover y proteger los derechos humanos y libertades fundamentales universalmente reconocidos, es una nueva manifestación del compromiso de los Estados de garantizar la protección de los defensores de los derechos humanos en el cumplimiento de esa labor[884].

Situación de derechos humanos en Honduras. OEA/Ser.L/V/II.Doc. 42/15. 31 diciembre 2015

65. El Estado debe reconocer públicamente que el ejercicio de la promoción y defensa de los derechos humanos es una acción legítima y que, al ejercer estas acciones, las defensoras y defensores no actúan en contra de las instituciones del Estado o del Estado sino que, por el contrario, propenden al fortalecimiento del Estado de Derecho y la ampliación de los derechos y garantías de todas las personas. Todas las autoridades y funcionarios estatales de ámbito local deben tener conciencia de los principios relativos a las actividades de los defensores y su protección, así como de las directrices aplicables a su observancia.

Situación de derechos humanos en Cuba. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 2. 3 febrero 2020

326. Sin embargo, la CIDH observa, con preocupación, que las personas LGBTI y las personas defensoras de derechos humanos que trabajan en temas de orientación sexual, identidad *y/o* expresión de género y características sexuales aún sufren hechos de violencia, discriminación, restricciones a sus derechos de reunión y asociación, así como cercenamiento en su libertad de expresión y de difusión del pensamiento. Además, se percata del esfuerzo de grupos que suelen tener un impacto negativo en la formulación de leyes y políticas dirigidas a garantizar los derechos de estas personas. Al respecto, la Comisión recuerda que bajo los principios de igualdad y no discriminación propios de las sociedades democráticas, los Estados tienen la obligación de avanzar con la

[884] Resolución de la Asamblea General 53/144, A/RES/53/144, 8 de marzo de 1999.

protección y garantía de derechos de las personas LGBTI y otras minorías, mismo que eso represente una oposición al sentir y las opiniones de la mayoría de la sociedad.

Informes Anuales

Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2021, Capítulo IV.B Nicaragua

132. La CIDH recuerda que los actos en contra de las mujeres defensoras tienen un impacto diferenciado, tomando en cuenta el grado de vulnerabilidad a causa de las condiciones de discriminación histórica que han padecido, y el impacto de los estereotipos de género sobre su rol en la sociedad[885]. Asimismo, la Comisión ha advertido que además de las múltiples vulnerabilidades que enfrentan con base en su género y a otros factores interseccionales, las mujeres defensoras se ven expuestas a un riesgo incrementado de sufrir actos de violencia, amenazas, hostigamientos, atentados y otras vulneraciones a su derecho a vivir una vida libre de violencia especialmente en contextos militarizados y en países en conflicto[886]. Al respecto, la CIDH ha sido enfática en urgir al Estado a cumplir con sus obligaciones en materia de erradicación de factores estructurales de riesgo que enfrentan las mujeres, así como en cuanto al deber de protección y debida diligencia reforzada en la investigación de hechos de violencia en contra de mujeres periodistas y defensoras de derechos humanos para garantizar sus derechos humanos, así como las labores que desarrollan y que son fundamentales para el desarrollo de la Democracia y del Estado de Derecho[887].

[885] CIDH, Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas, OEA/Ser.L/V/II.124. Doc. 5 rev.1, 7 de marzo de 2006, párr. 46.

[886] CIDH, Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes: Buenas prácticas y desafíos en América Latina y en el Caribe, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 233 14 noviembre 2019, párr. 127.

[887] CIDH. Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 207/17. 2017.

Resoluciones

Resolución No. 3/2021. Emergencia Climática: Alcance y obligaciones interamericanas de derechos humanos. Adoptado por la CIDH el 31 de diciembre de 2021

29. Los Estados deben reconocer la centralidad del liderazgo de las niñas, los niños, adolescentes y jóvenes, como de sus movimientos, en el combate contra el cambio climático. Los Estados deben generar los mecanismos de protección necesarios para garantizar que las niñas, niños, adolescentes puedan ejercer sus laborales de activismo y defensa de los derechos ambientales, promoviendo también su inclusión y participación en los espacios de toma de decisiones.

30. Asimismo, los Estados deben reconocer el papel imprescindible que desempeñan las mujeres como defensoras ambientales, de la tierra y de los territorios en la organización y el liderazgo de los procesos de defensa del medio ambiente sano en el continente. Es responsabilidad de los Estados asegurar la participación efectiva de las mujeres defensoras ambientales y sus movimientos en los procesos de toma de decisiones relativos al combate del cambio climático, incluidas las medidas que se adopten para una transición justa. En tal sentido, de los Estados deben implementar políticas públicas y medidas concretas que junto con reconocer su contribución, las protejan en contra de agresiones, ataques y otras formas de hostigamiento o violencia basada en género en dichos contextos.

Resolución No. 1/2020. Pandemia y Derechos Humanos en las Américas. Adoptado por la CIDH el 10 de abril de 2020

En virtud de lo anterior, en ejercicio de las funciones que le son conferidas por el artículo 106 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y en aplicación del artículo 41.b de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 18.b de su Estatuto, la Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos formula las siguientes recomendaciones a los gobiernos de los Estados miembros:

[…]

29. Abstenerse de restringir el trabajo y la circulación de las y los periodistas y personas defensoras de derechos humanos que cumplen una función central durante la emergencia de salud pública, con el objeto de informar y monitorear las acciones del Estado. Los Estados no deben incluir a los comunicadores en las restricciones de circulación y tienen la obligación de permitir el acceso a las conferencias de prensa oficiales a todos los medios, sin discriminación por línea editorial, a excepción de las medidas necesarias y proporcionales para proteger la salud. Al mismo tiempo, los Estados deben respetar la reserva de sus fuentes informativas y evaluar la situación particular de riesgo de los periodistas y trabajadores de la comunicación, establecer medidas de bio protección adecuadas y facilitarles acceso prioritario a evaluar su propio estado de salud.

b. Violencia, criminalización y uso indebido de derecho penal contra personas defensoras de derechos humanos

134. Al reconocer el derecho a defender derechos, la CIDH ha enfatizado que los Estados tienen el deber de facilitar los medios necesarios para que las y los defensores de derechos humanos realicen libremente sus actividades; protegerlas cuando son objeto de amenazas; abstenerse de imponer obstáculos que dificulten la realización de su labor, e investigar seria y eficazmente las violaciones cometidas en su contra combatiendo la impunidad.[888] En ese sentido, a continuación se presentan estándares que dan cuenta de las obligaciones generales en torno al deber de prevenir y proteger a las personas defensoras de actos de violencia y criminalización, en sus diversas manifestaciones.

Medidas cautelares

Resolución No. 8/16. MC 112-16 - Miembros de COPINH, familiares de Berta Cáceres, Honduras, 5 de Marzo de 2016

14. […] la Comisión Interamericana desea reiterar que los ataques a la vida de las defensoras y los defensores de derechos humanos tienen un efecto multiplicador que va más allá de la afectación a la persona del defensor o defensora pues, cuando la agresión es cometida en

[888] CIDH. Informe Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos. OEA/Ser.L/V/II CIDH/REDESCA/INF.1/19, 1 de Noviembre de 2019, párr. 47.

represalia a su actividad, produce un efecto amedrentador que se extiende a quienes defienden causas similares[889]. La CIDH considera importante recordar la importancia de la labor de los defensores de derechos humanos en la región, haciendo especial énfasis en los actos de violencia y otros ataques contra los defensores y las defensoras de derechos humanos no sólo afectan las garantías propias de todo ser humano, sino que atentan contra el papel fundamental que juegan en la sociedad civil y sume en la indefensión a todas aquellas personas para quienes trabajan[890].

Resolución MC 1191-19 - Josefa Esterlina Meza, Tamara Patricia Morazán Martínez y Lizeth de los Ángeles Dávila Orozco, Nicaragua, 2 de septiembre de 2020

36. La Comisión considera importante recordar que cuando una autoridad toma conocimiento de una situación de riesgo a la vida de una persona, corresponde a dicha autoridad "identificar o valorar si la persona objeto de amenazas y hostigamientos requiere protección o remitir el asunto a la autoridad competente para hacerlo", quien debe "ofrecer a la persona en riesgo información oportuna sobre las medidas disponibles"[891]. La Comisión ha resaltado la importancia de los mecanismos o programas nacionales de protección a personas defensoras, en vista de que pueden favorecer una intervención oportuna y especializada, teniendo en cuenta el conjunto de aspectos tanto contextuales como específicos al momento de analizar la situación de riesgo de una persona defensora[892].

---

[889] CIDH, "Informe sobre la situación de derechos humanos en Honduras", de 31 de diciembre de 2015. Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Honduras-es-2015.pdf

[890] CIDH, Segundo informe sobre la situación de las defensoras y defensores de derechos humanos en las Américas, OEA/Ser.L/V/II. Doc 66, 31 de diciembre de 2011.

[891] Corte IDH. Caso Luna López vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 10 de octubre de 2013. Serie C. No. 269, párr. 127. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_269_esp.pdf

[892] CIDH, "Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas", OEA/Ser.L/V/VII., Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 484.

Informes de país

Situación de derechos humanos en Honduras. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 146. 27 agosto 2019

155. La Comisión recuerda que el Estado […] tiene el deber investigar los ataques en contra las personas defensoras de derechos humanos, lo cual implica la realización de investigaciones serias, independientes y transparentes para identificar a los autores intelectuales y materiales, procesarlos y garantizar una reparación adecuada[893]. Al mismo tiempo, los Estados tienen la obligación de combatir la impunidad en general, y particularmente cuando se trata de personas defensoras de derechos humanos, ya que la impunidad en este contexto tiene un impacto negativo sobre otros defensores de derechos humanos por el temor causado, lo que podría disminuir directamente las posibilidades de que tales personas ejerzan su derecho a defender los derechos humanos a través de denuncias[894].

Situación de derechos humanos en Guatemala. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 208/17.31 diciembre 2017

164. La CIDH considera que las declaraciones estigmatizantes en contra de defensoras y defensores pueden llegar a lesionar tanto el derecho a la integridad personal, el derecho a la honra y dignidad y el principio de presunción de inocencia. Al respecto, la Comisión ha estimado que cuando las autoridades rinden declaraciones o emiten comunicados en los cuales se incrimina públicamente a un defensor por hechos que no han sido judicialmente comprobados, se atenta contra su dignidad y honra toda vez que se deslegitima su labor frente a la sociedad, afectando con ello sus actividades de defensa de los derechos humanos. Por otra parte, la Comisión ha indicado que la repetición de declaraciones estigmatizantes puede contribuir a exacerbar el clima de hostilidad e intolerancia por parte de distintos sectores de la población, lo que pudiera acarrear una afectación a la

[893] CIDH, Criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos, OEA⁄Ser.L⁄V⁄II, Doc. 49⁄15, 31 de diciembre de 2015, párrs. 266 y ss.

[894] CIDH, Criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos, OEA⁄Ser.L⁄V⁄II, Doc. 49⁄15, 31 de diciembre de 2015, párrs. 229. Corte IDH. Caso Luna López Vs. Honduras. Sentencia de 10 de octubre de 2013. Serie C No 269, párr. 111.

vida e integridad personal del defensor o defensora, aumentando su vulnerabilidad, ya que funcionarios públicos o sectores de la sociedad podrían interpretarlas como instrucciones, instigaciones, autorizaciones o apoyos, para la comisión de actos contra su vida, seguridad personal, u otros derechos[895].

165. La CIDH considera que el Estado debe proveer a las defensoras y defensores un recurso adecuado cuando son objeto de declaraciones estigmatizantes que pueden afectar su reputación, comprometer su integridad personal, o dar pie a o facilitar su criminalización.

Informes temáticos

Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América. OAS/Ser.L/V/II.rev.2. Doc. 36. 12 noviembre 2015

356. La CIDH también ha afirmado que los Estados no deben tolerar cualquier intento por parte de las autoridades de cuestionar la legitimidad del trabajo que realizan los defensores y las defensoras de derechos humanos y sus organizaciones[896]. Las autoridades públicas deben abstenerse de hacer declaraciones que estigmaticen a defensores y defensoras de derechos humanos o que sugieran que las organizaciones de derechos humanos actúan de una manera impropia o ilegal, simplemente por el hecho de participar en la labor de promoción y de protección de los derechos humanos[897]. Los gobiernos deben dar instrucciones precisas a las autoridades al respecto, y deben imponer sanciones disciplinarias a aquellos funcionarios que no cumplan con dichas instrucciones[898]. Por último, los Estados están llamados a garantizar la seguridad de las defensoras y los defensores de derechos humanos que son especialmente vulnerables adoptando

[895] CIDH, Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 49/15, 31 de diciembre de 2015, párrs. 84-85.

[896] CIDH, Segundo informe sobre la situación de las defensoras y defensores de derechos humanos en América, 2011, pág. 233, Recomendación No. 5.

[897] CIDH, Segundo informe sobre la situación de las defensoras y defensores de derechos humanos en América, 2011, pág. 233, Recomendación No. 5.

[898] CIDH, Segundo informe sobre la situación de las defensoras y defensores de derechos humanos en América, 2011, pág. 232, Recomendación No. 5.

medidas específicas para su protección, con base en las actividades que realizan y los riesgos que enfrentan habitualmente[899].

Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15. 31 diciembre 2015

12. La criminalización de las defensoras y defensores a través del uso indebido del derecho penal consiste en la manipulación del poder punitivo del Estado por parte de actores estatales y no estatales con el objetivo de controlar, castigar o impedir el ejercicio del derecho a defender los derechos humanos. Esta puede tomar lugar, por ejemplo, mediante la presentación de denuncias infundadas o basadas en tipos penales no conformes con el principio de legalidad, o en tipos penales que no cumplen con los estándares interamericanos atendiendo a las conductas que castigan. También puede darse a través de la sujeción a procesos penales prolongados y mediante la aplicación de medidas cautelares con fines no procesales. La manipulación del derecho penal en perjuicio de las defensoras y los defensores se ha convertido en un obstáculo que amerita la atención prioritaria por parte de los Estados, pues tiene por efecto amedrentar la labor de defensa y protección de los derechos humanos, y paralizar el trabajo de las defensoras y defensores, dado que su tiempo, recursos (financieros y demás) y energías deben dedicarse a su propia defensa[900].

194. […] la Comisión considera que los Estados deben cesar de utilizar las detenciones arbitrarias como mecanismo de castigo o represalia en contra de las defensoras y defensores.

Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/REDESCA/INF.1/19. 1 de Noviembre de 2019

47. […] la CIDH y su REDESCA enfatizan la necesidad de tener en cuenta los estándares relacionados con la protección del derecho a defender los derechos humanos en el ámbito de empresas y derechos

[899] CIDH, Segundo informe sobre la situación de las defensoras y defensores de derechos humanos en América, 2011, pág. 232, Recomendación No. 11.

[900] CIDH, Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 76.

humanos, en particular para identificar los posibles patrones de ataques, agresiones y obstáculos que enfrentan defensoras, defensores, líderes comunitarios, pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes, población campesina y operadores de justicia por parte de empresas y agentes económicos, como para prevenirlos y en su caso castigarlos. El Estado debe establecer un marco legal claro, que prevea sanciones contra empresas que están involucradas en la criminalización, estigmatización, abusos y violaciones contra quienes defienden los derechos humanos, incluyendo empresas privadas de seguridad y contratistas que actúan en nombre de la empresa involucrada.

Pandemia y Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 396. 9 de septiembre de 2022

113. Las autoridades no deben valerse de las restricciones impuestas durante la pandemia para suprimir o limitar la circulación de información ni utilizar la situación de crisis como pretexto para reprimir a quienes defienden los derechos humanos. Al respecto, los Estados deben reconocer que la defensa de los derechos humanos es una actividad esencial durante los periodos de emergencia y garantizar que las personas defensoras humanos pueden realizar su trabajo sin sufrir represalias, intimidación ni amenazas[901].

c. Limitaciones a OSC y ONGs

135. La Comisión ha llamado la atención sobre la importancia de que el concepto de sociedad civil sea entendido democráticamente, sin exclusiones irrazonables ni discriminaciones inaceptables […][902]. Por lo tanto, en aquellos casos en los que la CIDH ha advertido la obstaculización del trabajo que realizan organizaciones de sociedad civil, universidades y otras asociaciones con fines académicos y sociales, ha manifestado que se ve coartada la legítima labor de defensa de los derechos humanos, además de dejar a la población expuesta a una mayor vulnerabilidad y de afectar, entre otros, los derechos laborales de las personas que trabajan en las

[901] Corte IDH. Caso Defensor de Derechos Humanos y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 283. Párr.. 142

[902] CIDH. Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Venezuela. OEA/Ser.L/V/II.118. Doc. 4 rev. 1. 24 octubre 2003, párr. 223.

entidades afectadas[903]. En ese sentido, a continuación se compendian a continuación estándares de la CIDH en torno a prácticas discriminatorias que limitan el actuar de las OSC y ONGs y que merman su aporte positivo para la defensa de los derechos humanos.

Informes temáticos

Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15. 31 diciembre 2015

132. Las y los defensores, así como las organizaciones de defensa y promoción de derechos humanos, tienen derecho a recabar y recopilar financiación de entidades nacionales, extranjeras o internacionales, incluyendo los particulares, empresas, organizaciones de la sociedad civil, gobiernos y organizaciones internacionales[904]. Este derecho ha sido reconocido internacionalmente como un avance positivo y es independiente de que la organización esté o no registrada[905].

137. La Comisión considera que como parte de la libertad de asociación, los Estados deben promover y facilitar el acceso de las organizaciones de derechos humanos a fondos de cooperación financieros, tanto nacionales como extranjeros, así como abstenerse de restringir sus medios de financiación[906]. A su vez, los Estados deben permitir y allanar el acceso de las organizaciones de derechos humanos a fondos extranjeros en el marco de la cooperación internacional, en condiciones de transparencia, tomando en cuenta el papel protagónico

---

[903] CIDH. Comunicado de Prensa No. 088/22. CIDH rechaza la cancelación de 25 personerías jurídicas de organizaciones, que profundiza el cierre de espacios democráticos en Nicaragua. 26 de abril de 2022 y CIDH. Comunicado de Prensa No. RD026/22. REDESCA condena la cancelación de la personería de 26 universidades y asociaciones de fines académicos y sociales por la Asamblea Nacional de Nicaragua. 10 de febrero de 2022

[904] ONU, Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, A/HRC/20/27, Informe del Relator Especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación, 21 de mayo de 2012, párr. 62.

[905] El artículo 6.f de la Declaración sobre la Eliminación de Todas las Formas de Intolerancia y Discriminación Fundadas en la Religión o las Convicciones, aprobada en 1981 por la Asamblea General de las Naciones Unidas afirma que "el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia, de religión o de convicciones comprenderá, en particular [...] la [libertad] de solicitar y recibir contribuciones voluntarias financieras y de otro tipo de particulares e instituciones". A su vez, el artículo 13 de la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, establece que "Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a solicitar, recibir y utilizar recursos con el objeto expreso de promover y proteger, por medios pacíficos, los derechos humanos y las libertades fundamentales, en concordancia con el artículo 3 de la presente Declaración". Véase, Naciones Unidas, Asamblea General, A/RES/53/144, 8 de marzo de 1999.

[906] CIDH, Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas, OEA/SER.L/V/II/Doc.66, 31 de diciembre de 2011, párr. 179.

que las defensoras y los defensores de derechos humanos tienen en el proceso de lograr de forma plena el Estado de Derecho y el fortalecimiento de la democracia[907].

138. […] la criminalización de las defensoras y defensores basada en la recepción de financiamiento extranjero está prohibida por el derecho internacional. […].

Informes Anuales

Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2022, Capítulo IV. Nicaragua

143. La CIDH recuerda que la libertad de asociación, reconocida en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en la Declaración Americana, es un derecho fundamental vinculado a todo sistema democrático. Este derecho se caracteriza por garantizar que las personas creen y participen en entidades u organizaciones con el objetivo de actuar colectivamente en la consecución de los más diversos fines. Por lo que, cualquier restricción al ejercicio de este derecho debe estar previsto en la ley, perseguir un fin legítimo y, en definitiva, resultar idóneas, necesarias y proporcionales en toda sociedad democrática. En este sentido, el cierre forzado de las organizaciones defensoras de derechos humanos, en un contexto de criminalización por el ejercicio de su labor y la aplicación de normas contrarias a la CADH, constituyen una grave vulneración a este derecho[908].

137. Asimismo, la CIDH observó la imposición de trámites y requerimientos arbitrarios o ilusorios que impidieron acceder a recursos, gestionar actividades o inclusive cumplir con las nuevas normas aprobadas, lo que colocó a las organizaciones en un estado de cierre administrativo de facto. En muchos casos, el cierre forzado de las

[907] CIDH, Comunicado de Prensa 118/10, CIDH expresa preocupación ante iniciativa sobre cooperación internacional en Venezuela, Washington, D.C., 3 de diciembre de 2010.

[908] CIDH, Comunicado de prensa no. 88/22 - CIDH rechaza la cancelación de 25 personerías jurídicas de organizaciones, que profundiza el cierre de espacios democráticos en Nicaragua. Washington, D.C., 26 de abril de 2022.

organizaciones también se habría realizado mediante el uso de la fuerza y la confiscación o destrucción de los bienes y propiedades[909].

138. Como fue señalado por la CIDH, el cierre forzado de organizaciones defensoras, además de coartar la legítima labor de defensa de los derechos humanos, tiene graves efectos para la población dejándola expuesta a mayor vulnerabilidad en cuanto a la protección y defensa de sus derechos, en un contexto en el que los poderes están alineados con el Ejecutivo, con lo cual no existen límites para el ejercicio del poder ni para impedir arbitrariedades. Además, son medidas que profundizan la crisis económica, social, política y de derechos humanos en el país[910].

Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2021, Capítulo IV. Nicaragua

131. Por otro lado, la CIDH también observa con preocupación la cancelación de personerías jurídicas de organizaciones de la sociedad civil con larga trayectoria en la defensa de los derechos de las mujeres. […] Dichas medidas constituyen violaciones graves a los derechos de asociación y libertad de expresión en contra de estas organizaciones y representan un debilitamiento del valioso apoyo y protección que brinda la sociedad civil en favor de mujeres, niñas y adolescentes víctimas de violencia y discriminación por motivos de género o que soportan condiciones de desigualdad estructural […].

Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2021 Capítulo IV. Guatemala

174. La Comisión recuerda al Estado que, el libre y pleno goce de la libertad de asociación impone el deber de crear las condiciones legales y fácticas a través de las cuales las personas defensoras de derechos humanos, medios de comunicación y periodistas puedan ejercer

[909] CIDH, Comunicado de prensa no. RD26⁄22 - REDESCA condena la cancelación de la personería de 26 universidades y asociaciones de fines académicos y sociales por la Asamblea Nacional de Nicaragua. Washington, D.C., 10 de febrero de 2022; Revisar IM-Defensoras, Solidaridad feminista internacional ante cancelación ilegal de organizaciones feministas y⁄o que apoyan o trabajan por los derechos de las mujeres en Nicaragua., 21 de abril de 2022.

[910] CIDH, Comunicado de prensa no. 88⁄22 - CIDH rechaza la cancelación de 25 personerías jurídicas de organizaciones, que profundiza el cierre de espacios democráticos en Nicaragua. Washington, D.C., 26 de abril de 2022

libremente su labor. En ese sentido, ha señalado que, si bien la obligación de garantizar el derecho de asociación no impide reglamentar la inscripción, vigilancia y control de organizaciones dentro de sus jurisdicciones, de conformidad con el derecho a asociarse libremente debe asegurarse que los requisitos legales no impidan, retrasen o limiten la creación o funcionamiento de estas organizaciones[911].

Informes país

Cierre del espacio cívico en Nicaragua. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 212/23. 23 de septiembre 2023

177. […] la Comisión considera que la cancelación de la personalidad jurídica de las organizaciones dedicadas a la defensa de los derechos humanos, particularmente cuando resulta como consecuencia de la manifestación de posturas disidentes a las del gobierno en turno, pero compatibles con el sistema democrático en general y del sistema interamericano de la protección de los derechos humanos en particular, resulta arbitraria. Además, se trata de una sanción desmedida que puede impedir o restringir la labor crítica necesaria de las y los defensores de derechos humanos y, por tanto, tiene un impacto en los derechos a la libertad de asociación y a libertad de expresión de las personas que la conforman en su doble dimensión.

172. La Comisión recuerda que las sanciones, inclusive administrativas, deben formularse conforme al principio de legalidad, es decir, de forma expresa, precisa, taxativa y previa a fin de brindar seguridad jurídica[912]. En cuanto a la proporcionalidad de las sanciones administrativas, cuando se trate de infracciones menores como las faltas relacionadas con la presentación de información, estas deberían de ir precedidas por una advertencia que permita a las asociaciones rectificar el error u omisión dentro de un plazo razonable. […]

---

[911] CIDH, Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas, OEA⁄Ser.L⁄V⁄II. Doc. 66, 31 de diciembre de 201, párr. 157 y 163.

[912] Otras organizaciones que fueron sujetas a la cancelación de su personería jurídica, también reportaron obstáculos para presentar información o recibir certificaciones por parte de dicha entidad. Corte IDH. Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, Miembros y Activista del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de mayo de 2014. Serie C No. 279, párr. 162; Corte IDH. Caso Fermín Ramírez Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de junio de 2005. Serie C No. 126, párr. 90.

179. Asimismo, los Estados deben brindar un recurso adecuado y efectivo, sustanciado de conformidad con las reglas del debido proceso, que permita a las organizaciones impugnar ante un tribunal independiente cualquier resolución que restrinja el ejercicio del derecho a la libertad de asociación, incluyendo sanciones, la suspensión del funcionamiento o la disolución involuntaria de la organización[913]. Estos recursos deben de ser capaces de reparar a las víctimas de estas violaciones, incluyendo la restitución, como el restablecimiento de la personalidad jurídica de una asociación.

190. La Comisión advierte que el despojo, daño o cualquier otra forma de pérdida de control sobre el patrimonio de las asociaciones puede frustrar la consecución de sus objetivos. Por tales motivos, las acciones estatales que afectan el patrimonio de una asociación como persona jurídica podrían tener un impacto negativo sobre el derecho a la libertad de asociación de las personas que la integran en caso de resultar una injerencia arbitraria y también afectan el derecho a la propiedad establecido en el artículo 21 de la CADH. Al respecto, la CIDH recuerda que, si bien el derecho a la propiedad no es absoluto, cualquier restricción o limitación debe realizarse por la vía legal adecuada y de conformidad con los parámetros establecidos en la Convención Americana[914]. Al examinar una posible violación al derecho a la propiedad privada, la Corte Interamericana ha establecido que no debe limitarse a examinar únicamente si se produjo una desposesión o una expropiación formal, sino que debe además comprobar, más allá de la apariencia, cuál fue la situación real detrás de la situación denunciada[915].

191. La CIDH insta al Estado a abstenerse de realizar acciones que afecten arbitrariamente el patrimonio de las asociaciones como

---

[913] CIDH, Segundo informe sobre la situación de las defensoras y defensores de derechos humanos en las Américas, OEA⁄Ser.L⁄V⁄II. Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 168; CIDH, Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas, OEA⁄Ser.L⁄V⁄II.124, Doc. 5 rev.1, 7 de marzo de 2006, párr. 342,recomendación 18.

[914] Corte IDH. Caso Acevedo Buendía y otros ("Cesantes y Jubilados de la Contraloría") Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2009. Serie C No. 198, párr. 84; Corte IDH. Caso Mémoli Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de agosto de 2013. Serie C No. 265, párr.170.

[915] Corte IDH. Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 124, y Caso Mémoli Vs. Argentina, párr. 170.

represalia por la manifestación de posturas disidentes a las del gobierno, como podría ser la confiscación, incautación o apropiación ilegítimas de bienes y derechos.

197. La CIDH considera que las violaciones del derecho a la vida privada de quienes integran una asociación pueden implicar, a su vez, una afectación autónoma del derecho a la libertad de asociación en la medida en que estas pueden impedir el desarrollo de las actividades de la organización. Si bien el derecho a la vida privada no es un derecho absoluto y, consecuentemente, puede ser restringido por los Estados[916], las medidas restrictivas deben estar previstas en ley, perseguir un fin legítimo y cumplir con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad[917].

198. La Comisión considera que los Estados deben asegurar que la legislación defina detalladamente los motivos que justifican practicar inspecciones a organizaciones de la sociedad civil, los procedimientos a seguir, así como la documentación que la autoridad puede requerir. En este sentido, la legislación no debe dar cabida a definiciones vagas ni otorgar amplios márgenes de discrecionalidad a las autoridades que faciliten el uso indebido de la norma. En opinión de la CIDH, las funciones de fiscalización deberían activarse cuando exista la sospecha fundada sobre la comisión de infracción grave de la legislación con la finalidad de confirmarla o descartarla, o bien en casos de fiscalización tributaria[918]. En el marco de las inspecciones, se debe garantizar el respeto del derecho a la privacidad de clientes, personas beneficiarias y personas trabajadoras de las asociaciones.

---

[916] Corte IDH. Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009. Serie C No. 193, párr. 56.

[917] Corte IDH. Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009. Serie C No. 193, párr. 56; Corte IDH. Caso Escher y otros Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de julio de 2009. Serie C No. 200, párr. 116; CIDH, Estándares para una Internet Libre, Abierta e Incluyente, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.17/17, 15 de marzo 2017, párr. 193; En casos de interceptaciones telefónicas, los estándares interamericanos han indicado la importancia de que la adopción de este tipo de medidas se funde en ley, la cual debe ser precisa e indicar reglas claras y detalladas en la materia tales como las circunstancias en que dicha medida puede ser adoptada, las personas autorizadas a solicitarla, a ordenarla y a llevarla a cabo, y el procedimiento a seguir, entre otros elementos. Corte IDH. Caso Escher y otros Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de julio de 2009. Serie C No. 200, párr. 131.

[918] Naciones Unidas, Asamblea General, Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, A/70/266, 4 de agosto de 2015, párr. 52; CIDH, Segundo informe sobre la situación de las defensoras y defensores de derechos humanos en las Américas, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 182.

207. Si bien el financiamiento extranjero podría suscitar preocupaciones fundadas a los Estados en materia tributaria o en la prevención de delitos, la CIDH enfatiza que los controles y reglamentaciones que puedan imponerse no deben ser excesivamente intrusivos, desproporcionados o impedir el desarrollo de actividades legítimas de las organizaciones de la sociedad, en particular personas defensoras de derechos humanos.

217. La Comisión ha señalado que, si bien los Estados tienen la facultad para reglamentar la inscripción de las organizaciones dentro de sus jurisdicciones, el derecho de asociarse libremente sin interferencias prescribe que los Estados deben asegurar que los requisitos legales no impedirán, retrasarán o limitarán la creación o funcionamiento de las organizaciones[919]. Al respecto, el Principio 4 de la Declaración de Principios interamericanos sobre el régimen legal de creación, funcionamiento, financiamiento y disolución de entidades civiles sin fines de lucro reconoce que los Estados deben establecer servicios registrales u órganos públicos independientes y autónomos, para el registro o reconocimiento de la personalidad jurídica de las organizaciones civiles, brindando sus servicios con profesionalismo, imparcialidad y transparencia. Asimismo, los procedimientos de creación y registro deben ser sencillos, oportunos, claros y no discriminatorios ni discrecionales[920].

2. Fortalecimiento de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos

136. La Comisión ha destacado que las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH) cumplen un importante rol en los Estados de la región como órganos autónomos, independientes y pluralistas para la promoción y protección de los derechos humanos[921]. Por lo tanto, la CIDH ha llamado a las INDH de las Américas

[919] CIDH, Segundo informe sobre la situación de las defensoras y defensores de derechos humanos en las Américas, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 157.

[920] OEA, Declaración de Principios interamericanos sobre el régimen legal de creación, funcionamiento, financiamiento y disolución de entidades civiles sin fines de lucro, CJI/RES. 282 (CII-O/23) corr.1, 9 marzo 2023.

[921] CIDH. Comunicado de Prensa No. 235/19. CIDH saluda a Instituciones Nacionales de Derechos Humanos que firmaron la Declaración de Compromiso en materia de Cooperación Técnica, 23 de septiembre de 2019.

para que continúen trabajando desde la independencia y autonomía que caracteriza a estos organismos en consonancia con los Principios de París[922].

137. Asimismo, la Comisión ha reconocido la necesidad de fortalecer los mecanismos y puntos de contacto con las INDH, mejorando los canales de información y comunicación y a través de la cooperación técnica, de manera que los esfuerzos conjuntos se traduzcan en una mayor y efectiva promoción y protección de los derechos humanos a lo largo del hemisferio[923]. Bajo ese esfuerzo, se adoptó la Declaración de Compromiso en materia de Cooperación Técnica y se creó el Mecanismo de Puntos de Contacto entre la Comisión y las Instituciones Nacionales. Asimismo, han tenido lugar una serie de diálogos entre la Comisión y diversas INDH de la región, con el fin de identificar oportunidades de articulación, así como para compartir y reflexionar sobre los aprendizajes, buenas prácticas y desafíos.

138. En ese sentido, a continuación se compendian algunos pronunciamientos de la Comisión en torno a las INDH (ya sean denominadas Procuradurías, Defensorías, Comisiones, etc.) que evidencian su relevante rol en un Estado democrático de derecho.

Informes Anuales

Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2022, Capítulo IV. Guatemala

> 126. La Comisión recuerda al Estado que, las instituciones nacionales de protección y defensa de los derechos humanos desempeñan un importante rol en el plano nacional para la vigencia y protección de los derechos humanos y la democracia. Por ello, y de conformidad con los Principios de París, los Estados deben asegurar la independencia y autonomía de las defensorías del pueblo encargadas de la defensa y promoción los derechos humanos[924].

---

[922] CIDH, Comunicado de Prensa No. 268/22. CIDH celebra IV Diálogo con Instituciones Nacionales de Derechos Humanos de la región, 6 de diciembre de 2022. Más información sobre los Principios de París disponible en: https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/principles-relating-status-national-institutions-paris

[923] CIDH. Comunicado de Prensa No. 235/19. CIDH saluda a Instituciones Nacionales de Derechos Humanos que firmaron la Declaración de Compromiso en materia de Cooperación Técnica, 23 de septiembre de 2019 y CIDH. Comunicado de Prensa No. 268/22. CIDH celebra IV Diálogo con Instituciones Nacionales de Derechos Humanos de la región, 6 de diciembre de 2022.

[924] Paris Principios: Principios relativos al Estatuto y funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos, octubre 1991.

Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2021, Capítulo IV. Guatemala

87. […] la CIDH ha recibido información referente a un clima de temor creciente sobre la posibilidad de que la destitución del Procurador se materialice o bien, que los ataques contra la misma labor de la PDH se intensifiquen, debido a que es identificada como una de las últimas entidades que trabajan de manera independiente e imparcial en el país, en especial contra la corrupción y la impunidad. Al respecto, la CIDH llama al Estado a garantizar que la PDH pueda contar a la brevedad posible con el presupuesto necesario para cumplir eficazmente con su mandato, y en particular, a cesar todos los actos de intimidación o temor a represalias por el ejercicio de sus labores.

Informes temáticos

Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15 31 diciembre 2015

280. La Comisión recuerda la importancia de las instituciones nacionales de derechos humanos en la prevención de la criminalización, las cuales atendiendo a los Principios de París, tienen la responsabilidad de examinar la legislación en vigor, así como los proyectos de ley y emitir las recomendaciones apropiadas para garantizar que las leyes vigentes respeten los principios fundamentales en materia de derechos humanos. En el caso necesario deben a su vez recomendar la aprobación de nueva legislación, la modificación de la legislación en vigor, y la adopción de medidas administrativas o su modificación[925].

Políticas públicas con enfoque de derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 191. 15 septiembre 2018

134. De igual forma, la Comisión afirma que tanto las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos como las organizaciones de la sociedad civil también son actores centrales en el monitoreo y la demanda al Estado en torno al presupuesto y la protección de los derechos humanos exigiendo participación, transparencia, rendición de

[925] Principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos.

cuentas y acceso a la información, como componentes democráticos de las políticas públicas[926].

Pandemia y Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 396. 9 de septiembre de 2022

104. […] la CIDH, considera que pueden desempeñar un papel crítico en la promoción de estándares interamericanos de protección para aquellas personas o grupos en situación de vulnerabilidad como los niños, niñas y adolescentes, las mujeres y los que se enfrentan a situaciones de discriminación estructural, entre otros.

106. La CIDH ha reconocido en su Resolución 1/2020 la importancia de promover espacios amplios y efectivos de diálogo con las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos como mecanismo para establecer y consolidar canales de intercambio de buenas prácticas en materia de estrategias exitosas y políticas públicas con enfoque de derechos humanos, información oportuna, así como de desafíos y retos para enfrentar la crisis global provocada por la irrupción de la pandemia de COVID-19[927].

Mecanismos Nacionales de Implementación de Recomendaciones de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 8/23. 26 de febrero de 2023

233. A continuación, la Comisión ofrece algunas consideraciones sobre la existencia, características, facultades y funcionamiento de los Mecanismos Nacionales de Implementación de Decisiones Internacionales en materia de Derechos Humanos (MNIDI). Mucho se ha discutido sobre las semejanzas de estos con las instituciones nacionales de derechos humanos (INDH) en tanto son esfuerzos institucionales con naturaleza particular en el marco de la defensa, protección y garantía de los derechos humanos[928].

---

[926] CIDH. Audiencia pública. Control del gasto público, políticas fiscales y garantía de los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina. 168 Período Ordinario de Sesiones. Comentarios de la CIDH. 11 de mayo de 2018.

[927] CIDH, Pandemia y Derechos Humanos, Resolución 1/2020

[928] ONU, Asamblea General, Instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos, Resolución A/72/181, 147 29 de enero de 2018, párr. 3 y 6.

234. Al respecto, la Comisión considera que, pese a su similitud, ambas difieren en sus funciones y en su composición[929]. A diferencia de las INDH, los mecanismos nacionales de implementación no necesariamente representan instituciones autónomas, sino que son parte de la estructura estatal. Asimismo, sus determinaciones, funciones y resoluciones distan de ser medidas no vinculantes y hacen parte de una política estatal vinculada al cumplimiento de obligaciones secundarias en materia de derechos humanos. Sin embargo, la Comisión también considera que existen ciertas características que ambas instituciones deben asumir como parte del entramado estatal enfocado a garantizar la plena vigencia de los derechos humanos.

Informes de país

Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Paraguay. OEA/Ser./L/VII.110. doc. 52. 9 marzo 2001

62. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos considera que la falta de nombramiento de un órgano constitucional tan importante como el Defensor del Pueblo constituye una grave afrenta al Estado de derecho en Paraguay, al incumplir lo dispuesto en la Constitución, que es la Ley Suprema de la República. La CIDH observa también que la mayoría calificada de la Cámara de Diputados requerida por la Constitución paraguaya para poder designar al Defensor del Pueblo no es una excusa válida al respecto, más aún cuando tratándose de otros órganos constitucionales que exigen igualmente mayorías calificadas sí se ha desplegado la voluntad política necesaria para su designación.

Situación de derechos humanos en Venezuela - "Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela". OEA/Ser.L/V/II. Doc. 209. 31 diciembre 2017

142. La CIDH enfatiza, teniendo en cuenta los Principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección de los derechos humanos, la necesidad fundamental de garantizar la

[929] ONU, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Mecanismos nacionales de presentación de informes y seguimiento. Guía práctica para la colaboración efectiva de los Estados con los mecanismos internacionales de derechos humanos, Nueva York y Ginebra, 2016, p. 3.

independencia de la DP[930] para alcanzar la protección de los derechos humanos de la población cuyos derechos hubieran sido vulnerados[931]. La Comisión expresa su preocupación por los cuestionamientos al desempeño de la DP en sus funciones, reitera la importancia que esta cumple en la protección de derechos humanos, y recuerda que su establecimiento constituye un avance en la consolidación de las instituciones democráticas. Igualmente, observa que es necesario fortalecer su capacidad e independencia[932]. […]

3. Transparencia y rendición de cuentas

139. Como se observó en el capítulo 2 de este compendio, el artículo 4 de la Carta Democrática Interamericana señala que la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad y la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública son, entre otros, componentes fundamentales del ejercicio de la democracia[933]. En ese sentido, la CIDH considera que la transparencia y rendición de cuentas de los poderes públicos fortalecen los sistemas democráticos[934], por lo que ha llamado a los Estados a fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas como principio fundamental de las políticas públicas con enfoque de derechos humanos y como vía para garantizar el derecho de acceso a la información de la población[935].

140. En el mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que "el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas. El acceso a la información bajo

---

930 En el caso concreto se trataba de la INDH de Venezuela, conocida como Defensoría del Pueblo (DP).

931 Principio B, Composición y garantías de independencia y pluralismo, de los Principios de Paris (Principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección de los derechos humanos).

932 CIDH, Comunicado de Prensa 131A/14, Informe sobre el 153 Periodo de Sesiones de la CIDH, 29 de diciembre de 2014.

933 Carta Democrática Interamericana, artículo 4. Disponible en: https://www.oas.org/es/democratic-charter/pdf/demcharter_es.pdf

934 CIDH. Pandemia y Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 396. 9 de septiembre de 2022, párr. 74.

935 CIDH, Comunicado de Prensa, No. 223/20, La CIDH llama a combatir la corrupción y garantizar los derechos humanos a través de la transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública en contexto de pandemia de COVID-19, 16 de septiembre de 2020.

el control del Estado, que sea de interés público, puede permitir la participación en la gestión pública, a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso."[936]

141. Existe una estrecha relación entre la transparencia y rendición de cuentas, y el derecho al acceso a la información pública, el cual ha sido debidamente desarrollado en el acápite D.1 de este compendio. Por lo tanto, evitando duplicidad, a continuación se destacan pronunciamientos de la CIDH que abordan la transparencia y rendición de cuentas como mecanismo para evitar la corrupción, ya sea por parte de agentes estatales o del sector privado.

Informes de país

Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Paraguay. OEA/Ser./L/VII.110. doc. 52. 9 marzo 2001

41. La corrupción constituye un elemento importante a tener presente respecto al análisis de la institucionalidad democrática en los Estados, puesto que diversos Estados miembros de la OEA, […], han reconocido que "la corrupción socava la legitimidad de las instituciones públicas, atenta contra la sociedad, el orden moral y la justicia, así como contra el desarrollo integral de los pueblos" y el combate contra ésta "fortalece las instituciones democráticas, evita las distorsiones de la economía, vicios en la gestión pública y el deterioro de la moral social".[937]

45. El fenómeno de la corrupción no sólo atañe a la legitimidad de las instituciones públicas, a la sociedad, al desarrollo integral de los pueblos y a los demás aspectos de carácter más general […], sino que tiene además un impacto específico en el disfrute efectivo de los derechos humanos de la colectividad en general.

[936] CIDH. Resolución No. 2/09. Documentos y archivos históricos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aprobada el 13 de noviembre de 2009; citando a la Corte Interamericana: Corte I.D.H., Caso Claude Reyes y otros. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 86.

[937] Convención Interamericana contra la Corrupción, Preámbulo. Dicha Convención fue adoptada en Caracas, Venezuela, el 29 de marzo de 1996, y entró en vigor el 3 de junio de 1996. Paraguay ratificó dicho instrumento el 28 de enero de 1997.

146. Como ha señalado la CIDH, la lucha contra la corrupción guarda una relación inequívoca con el ejercicio y disfrute de los derechos humanos[938]. En similar sentido, los órganos de tratados y los procedimientos especiales de las Naciones Unidas han observado que cuando la corrupción es extendida, los Estados no pueden cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos[939]. La corrupción puede ser también causa indirecta de violaciones de derechos humanos cuando se busca evitar que se denuncien actos de corrupción afectando derechos como el acceso a la justicia y la libertad de expresión, entre otros[940]. Asimismo, en el contexto de la OEA, la lucha contra la corrupción tiene un rol importante en la implementación de compromisos fundamentales que los Estados miembros han asumido[941]. Como afirma la Carta Interamericana, "[s]on componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, [entre otros]"[942].

147. La impunidad impulsa y perpetúa actos de corrupción. Por ello, el establecimiento de mecanismos efectivos para erradicarla es una obligación imperiosa con el fin de garantizar los derechos humanos y alcanzar el acceso efectivo a la justicia[943]. Resulta de suma importancia que el Estado asegure que los actos denunciados sean investigados de manera independiente e imparcial y sin demora, sin influencias ni

---

938 CIDH, Resolución 1/17, Derechos humanos y lucha contra la impunidad y la corrupción, 12 de septiembre de 2017.

939 Comité DESC, Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con los artículo 16 y 17 del Pacto, Observaciones finales, República de Moldova, E/C.12/1/ADD.91, 12 de diciembre de 2003, párr. 12; Comité de Derechos del Niño, Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 44 de la Convención, Observaciones finales, República del Congo, CRC/C/COG/CO/1, 20 de octubre de 2006, párr. 14; y Relator Especial sobre la independencia de jueces y abogados, E/CN. 4/2005/52/Add.4, párr. 96.

940 Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos y la Escuela de Graduados en Administración y Política Pública del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, La Corrupción y los Derechos Humanos, Estableciendo un vínculo, 2009, pág. 33.

941 CIDH, Resolución No. 1/17, Derechos humanos y lucha contra la impunidad y la corrupción, 12 de septiembre de 2017.

942 Artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana.

943 CIDH, Resolución 1/17, Derechos humanos y lucha contra la impunidad y la corrupción, 12 de septiembre de 2017.

discriminación con base en la pertenencia a determinados partidos políticos o en los cargos ocupados por los investigados. Asimismo, el Estado tiene el deber de evitar que estos hechos de corrupción se repitan, por lo que resulta fundamental la adopción de medidas preventivas. Entre estas medidas resultan fundamentales aquellas que permitan gobernar con base en los principios de publicidad, transparencia y responsabilidad pública efectiva, esenciales para el funcionamiento de una sociedad democrática. Ello es fundamental para el respeto y la garantía plena de todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales […].

Situación de Derechos Humanos en Haití. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 358. 30 de agosto 2022

105. Por otra parte, la CIDH recuerda al Estado su deber de protección integral de las personas bajo su jurisdicción y territorio, a través de prácticas que combatan la impunidad y garanticen los canales de rendición de cuentas, especialmente para actos o situaciones de violencia que hayan ocurrido con la participación o complicidad de agentes de la policía. En ese sentido, la CIDH llama atención al Estado […] sobre el deber especial de prevenir, investigar y sancionar las conductas indebidas de la policía con la debida diligencia[944], así como de garantizar reparaciones adecuadas a las víctimas de violaciones de derechos humanos[945].

Situación de Derechos Humanos en Chile. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 1/22. 24 de enero de 2022

317. Respecto de lo anterior, la CIDH recuerda que la obligación de los Estados de investigar conductas que afectan los derechos protegidos en la Convención Americana se mantiene cualquiera sea el agente al cual pueda eventualmente atribuirse la violación[946]. Asimismo, la Comisión recuerda la necesidad de implementar mecanismos de control

[944] CIDH, Report on Citizen Security and Human Rights, OEA⁄Ser.L⁄V⁄II. Doc. 57, 31 de diciembre de 2009, para. 92.

[945] CIDH, Violencia Policial contra Afrodescendientes en Estados Unidos, OEA⁄Ser.L⁄V⁄II. Doc. 156 26 noviembre 2018, párr. 250.

[946] CIDH, Corrupción y derechos humanos, 6 de diciembre de 2019, Párr. 264. CIDH, Derecho a la verdad en 443 América, 13 de agosto de 2014, Párr. 126.

y rendición de cuentas sobre la actuación de los agentes del Estado en contextos de protesta deriva de la obligación general de garantizar los derechos, establecida en los artículos 1.1 de la Convención Americana; del derecho al debido proceso legal, previsto en el artículo 8 de la CADH y en el XXVI de la Declaración Americana; y del derecho de acceso a la justicia por violaciones a derechos fundamentales, previsto en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como en el artículo XVIII de la Declaración[947].

Informes temáticos

Informe Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/REDESCA/INF.1/19. 1 de Noviembre de 2019

48. Un enfoque basado en derechos humanos respecto de las actividades y operaciones empresariales abre una nueva perspectiva a los esfuerzos por el respeto y garantía de tales derechos, teniendo como eje la dignidad y la autonomía de las personas. En ese sentido, asegurar mecanismos efectivos de transparencia y acceso a la información en este ámbito en relación con los derechos y libertades que pueden estar juego, no sólo desde la formulación de legislación y políticas públicas en cabeza del Estado, sino en aquellos mecanismos y planes liderados por las propias empresas, serán fundamentales para identificar y enfrentar de manera más adecuada los principales desafíos y riesgos que se identifiquen para la realización de los derechos humanos según las particularidades de cada contexto. Para estos efectos, el acceso a la información comprende aquella información que sea necesaria para el ejercicio o protección de los derechos humanos en el contexto de actividades empresariales, la cual debe ser suministrada de forma oportuna, accesible y completa. En la práctica, las empresas pueden poseer mucha información relacionada con los posibles impactos en los derechos humanos de sus planes y operaciones, y a menudo tienen esta información exclusivamente. Es necesario contrarrestar el desequilibrio que pueda existir en la generación, interpretación y divulgación de información entre las empresas, que actúan como generadores y propietarias de la

[947] RELE-CIDH, Protesta y Derechos Humanos. Septiembre de 2019, Párr. 245.

información, y las comunidades y las propias autoridades; tales garantías serán centrales en los procesos y acciones de prevención, de supervisión y en su caso de investigación cuando existan violaciones y abusos a los derechos humanos.

Derechos laborales y sindicales en Cuba. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 53. 5 Abril 2023

423. […] En ese sentido, en el contexto de las actividades empresariales, la disponibilidad o no de información oficial por parte del Estado como de las empresas respecto a los procesos de debida diligencia que se adoptan, es trascendental a los fines de crear marcos jurídicos sólidos y políticas públicas concretas que permitan enfrentar los desafíos en este ámbito. Sumado a ello, el acceso a una información veraz y de calidad, además de configurar una herramienta para el control ciudadano sobre el funcionamiento del Estado y la gestión pública[948], es una pieza clave para el ejercicio y protección de los derechos de las personas trabajadoras frente a afectaciones empresariales[949].

Pandemia y Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 396. 9 de septiembre de 2022

82. Además, la RELE ha evidenciado que un estándar internacional imprescindible relativo al deber de transparencia activa es el uso del formato abierto[950]. En tal sentido, expertos en la materia han recomendado la necesidad de identificar las bases de datos que generan los gobiernos para trabajar sobre aquéllas que sean relevantes en la atención de necesidades de salud pública e impactos sociales; construir repositorios que faciliten la publicación, consulta y uso de los datos por cualquier persona u organización que requiera información para sus propios objetivos. En la crisis sanitaria, la comunidad científica

[948] CIDH, Informe: Políticas públicas con enfoque de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 191, 15 septiembre 2018, párr. 74.

[949] REDESCA-CIDH, Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos, 2019, párr. 48

[950] Para más información acerca de datos abiertos, ver: Gobierno del Estado de São Paulo y el Gobierno del Reino Unido. Guideli 119 - ne de Datos Abertos. ¿Qué son los “Datos Abiertos”? 2015.

global ha comprobado la necesidad de los datos abiertos para disponer de evidencia y colaborar en las decisiones de los gobiernos[951].

Resoluciones

Resolución 3/2021. Emergencia Climática: Alcance y obligaciones interamericanas de derechos humanos. Adoptada por la CIDH el 31 de diciembre de 2021

33. Para garantizar la transparencia y el acceso a la información sobre las causas y consecuencias de la crisis climática mundial, las medidas para enfrentarla, los impactos de los proyectos en el clima y cómo lograr reducirlos, los Estados tienen la obligación positiva de transparencia activa de generar información oportuna, completa, comprensible, clara, accesible, culturalmente adecuada, veraz y expedita sobre adaptación, mitigación y medios de implementación sobre el cambio climático para todas las personas, teniendo en cuenta las particularidades y necesidades específicas de las personas y grupos en situación de vulnerabilidad.

34. Toda la información sobre proyectos de desarrollo que potencialmente aumentan la temperatura global con emisiones de gases efecto invernadero debe regirse por el principio de máxima publicidad. De la misma forma, deben asegurar el fortalecimiento progresivo de los sistemas de información ambiental a nivel nacional, subnacional y local sobre inventarios de gases efecto invernadero, gestión y uso sostenible de los bosques, huella de carbono, reducción de emisiones y financiamiento climático, entre otros.

Resolución 1/18. Corrupción y derechos humanos. Adoptada por la CIDH el 2 de marzo de 2018

En virtud de lo anterior, y en aplicación del artículo 41.b de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y del Artículo 18 de su Estatuto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos resuelve lo siguiente:

---

[951] El Comité Ejecutivo de la Comisión Alemana para la UNESCO ha publicado una declaración en la que destaca que la ciencia abierta es una cuestión de supervivencia y necesaria para superar la pandemia. Ver: UNESCO. Acceso libre para facilitar la investigación e información sobre COVID-19. 2020.

[…]

2. Transparencia, acceso a la información y libertad de expresión

[…]

i. Fortalecer sus capacidades para garantizar de manera proactiva el acceso a información pública, clave para la lucha contra la corrupción; y fortalecer sus mecanismos de transparencia activa y rendición de cuentas respecto a los gastos e inversiones en infraestructura, la financiación de las campañas electorales, la transparencia en el funcionamiento de los partidos políticos.

ii. Continuar promulgando leyes que permitan el acceso efectivo a la información pública, en especial para aquellas personas o grupos de personas en situación de vulnerabilidad o mayor riesgo, de conformidad con los estándares internacionales y propiciar su implementación efectiva y eficiente. Fortalecer los órganos de supervisión con garantías de autonomía e independencia; capacitar a los funcionarios y formar a la ciudadanía en aras de erradicar la cultura del secretismo y con la finalidad de otorgar a las personas las herramientas para realizar un efectivo monitoreo del funcionamiento estatal, la gestión pública y la lucha contra la corrupción.

iii. Establecer obligaciones de transparencia activa de aquella información necesaria para la efectiva rendición de cuentas y la lucha contra la corrupción, en particular, en relación con: a) los sistema de convocatoria, contratación, empleo y salarios de funcionarios públicos, b) los mecanismos para prevenir conflictos de interés, c) la contratación pública y la gestión del presupuesto público y de las inversiones de infraestructura, d) las actividades de lobby, e) la identidad de las personas jurídicas y naturales involucradas en la gestión de empresas del sector privado; f) el financiamiento de las campañas electorales y el funcionamiento de los partidos políticos.

iv. Recopilar, producir, analizar y difundir periódicamente datos estadísticos e información sobre las denuncias de corrupción que reciben los distintos organismos de control y supervisión, el poder

judicial, y otros mecanismos estatales de prevención e investigación de la corrupción, así como sus resultados.

v. Promover un ambiente con garantías para la libertad de denunciar actos de corrupción, el desarrollo del periodismo investigativo y el ejercicio del derecho a buscar, recibir y difundir información relativa a corrupción. Esto incluye garantizar la seguridad de periodistas, defensores de derechos humanos y activistas que investigan y denuncian corrupción, derogar leyes de desacato y difamación criminal y garantizar la proporcionalidad de sanciones civiles, asegurar la protección de la confidencialidad de las fuentes periodísticas; y establecer sistemas de protección de denunciantes de corrupción.

vi. Garantizar la independencia de los medios de comunicación social, públicos y privados y establecer legislación que promueva la diversidad y el pluralismo en dichos medios bajo los estándares interamericanos. […]

IV. CONCLUSIONES

IV. CONCLUSIONES

142. La Comisión Interamericana, en cumplimiento del mandato previsto en el artículo 41 de la CADH y en el artículo 106 de la Carta de la OEA de prestar asesoramiento a los Estados en materia de derechos humanos, ha decidido elaborar este documento cuyo objetivo principal es brindar una herramienta en materia de cooperación técnica, destinada a mejorar y fortalecer la legislación, políticas y prácticas de los Estados a fin de avanzar hacia la más plena protección de los derechos humanos y la democracia.

143. La CIDH elabora compendios de sus pronunciamientos como una herramienta de cooperación para promover un mayor conocimiento de los estándares interamericanos de derechos humanos. Al mismo tiempo, busca proveer un instrumento práctico para avanzar en el fortalecimiento de las capacidades de actores tanto a nivel local como a nivel del sistema internacional de protección de los derechos humanos. En consecuencia, con la recopilación de estándares y jurisprudencia en sus compendios, la Comisión Interamericana promueve que los Estados adopten esfuerzos diligentes para mejorar y fortalecer su legislación, políticas y prácticas estatales, aplicando los estándares jurídicos del sistema interamericano en materia de derechos humanos.

144. En particular, en este compendio la CIDH ofrece a los usuarios y usuarias del sistema, operadores estatales de políticas públicas, magistrados/as, parlamentarios/as y demás funcionarios/as estatales, sociedad civil, movimientos sociales, academia, expertos/as, entre otros actores relevantes de la región, un instrumento de referencia actualizada y de fácil acceso para el uso e implementación de estándares en torno a los elementos que componen la democracia representativa, una temática de suma relevancia para la región e indispensable para lograr el pleno ejercicio de los derechos.

145. Sin embargo, en los últimos años, a través de sus diversos mecanismos de monitoreo, la Comisión Interamericana ha observado en algunos casos la ausencia o retroceso en la protección de los derechos humanos estrechamente vinculados al Estado democrático de derecho, tales como: la separación e independencia de poderes, la falta de elecciones libres e informadas y el respeto al régimen plural de partidos y organizaciones políticas, la reducción de espacios democráticos de participación, casos de represión y adopción de medidas que restringen los

derechos a la libertad de expresión, de asociación y reunión, así como el uso desproporcionado de los estados de emergencia y excepción.

146. Al respecto, la Comisión Interamericana recuerda que los Estados miembros de la OEA, al adoptar la Carta Democrática Interamericana, reconocieron que es la democracia representativa el sistema en que se alcanza la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región, siendo esencial para lograr el pleno ejercicio de los derechos fundamentales. El artículo 3 de la misma Carta, señala que 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". Asimismo, el artículo 4 establece que “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”.

147. En ese sentido, la CIDH confirma el rol fundamental que tienen la independencia y separación de los poderes públicos y las instituciones de control, cuyo funcionamiento debe ser asegurado en todo momento, incluyendo los contextos de excepción y de emergencia. En particular, la Comisión recuerda que ante cualquier violación de derechos humanos debe garantizarse el acceso la justicia y medios de reparación. Además, la Comisión destaca que en el Sistema Interamericano se ha reconocido la libertad de expresión como una “piedra angular” de toda sociedad democrática, por lo que es fundamental crear un ambiente libre de amenazas para el ejercicio de dicho derecho. En el mismo sentido, se ha destacado que las personas defensoras de los derechos humanos son un pilar esencial para el fortalecimiento y la consolidación de las democracias en la región, de manera que es necesario fortalecer esfuerzos para frenar y revertir las prácticas que amenazan y limitan su trabajo.

148. Por otra parte, la Comisión recuerda que la participación diversa e inclusiva es indispensable para garantizar los derechos políticos y el funcionamiento de la democracia, de manera que es un deber adoptar medidas para garantizar la amplia participación, sin ningún tipo de discriminación. Para ello, resulta indispensable la

implementación de acciones especiales que garanticen la participación sustantiva e incidencia efectiva en todos los espacios políticos de decisión, por parte de las personas y grupos en mayor situación de vulnerabilidad y exclusión. Dicha participación, no se restringe al ámbito electoral; sin embargo, también es necesario celebrar elecciones pacíficas y respetar los resultados reconociendo la más alta expresión de la soberanía popular.

149. En suma, la CIDH reitera la necesidad de que los Estados adopten medidas de forma pronta y sin dilación para fortalecer las instituciones democráticas bajo el enfoque de derechos humanos, a fin de cumplir con las obligaciones internacionales y la Carta Democrática Interamericana. Para ello, la Comisión reitera su compromiso de colaborar con los Estados americanos a través de la asistencia y cooperación técnica como herramienta de fortalecimiento institucional y así contribuir a que en los Estados se garanticen las condiciones reales y objetivas destinadas a consolidar la institucionalidad democrática, el Estado de Derecho, la vigencia de los derechos humanos y el desarrollo económico y social en toda la región.

CIDH Comisión Interamericana de Derechos Humanos