

AMICUS CURIAE
Ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos

***Observaciones con relación a la solicitud de Opinión Consultiva
presentada por el Estado de Colombia en torno a la
"figura de la reelección presidencial indefinida en el contexto del
Sistema Interamericano de Derechos Humanos"***

Presentado por la Fundación para el Debido Proceso (DPLF)

Claudia Martin
Marvin Carvajal Pérez
Joaquín Mejía Rivera
David Lovatón Palacios
Daniel Cerqueira
Javier A. Galindo
Julián Gonzales Escalón
Danilsa Peña Medina
Ramiro Orias Arredondo

San José, Costa Rica
22 de julio de 2020.

AMICUS CURIAE presentado ante la
Corte Interamericana de Derechos Humanos:
Observaciones con relación a la solicitud de Opinión Consultiva
presentada por el Estado de Colombia en torno a la
"figura de la reelección presidencial indefinida en el contexto del
Sistema Interamericano de Derechos Humanos"

Índice

A. Aspectos introductorios

- 1- Objeto de DPLF y legitimación para coadyuvar
- 2- Antecedentes generales del *amicus curiae*
- 3- Legitimación del Estado de Colombia para consultar y competencia de la Corte IDH para evacuar la consulta
- 4- Inexistencia de aspectos que impidan la evacuación de la consulta

B. El derecho al sufragio activo y pasivo en el Derecho Convencional

- 1- Regulación en el Sistema Universal
- 2- Regulación en el Sistema Interamericano
 - a) *Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre*
 - b) *Carta de la OEA*
 - c) *Artículo 23 CADH*
 - d) *Carta Democrática Interamericana*

C. Experiencia de los países americanos en materia de reelección presidencial

- 1- La reelección presidencial en los países americanos
- 2- Intervención de los tribunales constitucionales en materia de reelección presidencial indefinida
 - a) *Costa Rica*
 - b) *Nicaragua*
 - c) *Honduras*
 - d) *Bolivia*
 - e) *Colombia*
 - f) *República Dominicana*
 - g) *Perú*
 - 3- Consideraciones acerca de las sentencias constitucionales sobre reelección presidencial
 - 4- ¿Cuál es la manera legítima de modificar los límites a la reelección dentro de un Estado constitucional?

D. Derechos políticos y reelección presidencial indefinida

- 1- Control de convencionalidad y límites a los derechos políticos y electorales
- 2- El alcance de los derechos políticos y la autoridad de los Estados para establecer limitaciones permisibles bajo la CADH

E. Correcta interpretación que debe ser dada a las siguientes normas convencionales

- 1- De la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre
 - a) *Considerandos de la resolución que adopta la Declaración*
 - b) *Preámbulo de la Declaración*
 - c) *Artículos XX y XXXIII de la Declaración*
- 2- De la Carta de la OEA
 - a) *Preámbulo*
 - b) *Artículo 3.d*
- 3- De la Convención Americana sobre Derechos Humanos
 - a) *Artículos 1, 2, 29 y 32.2*
 - b) *Artículo 23*
 - c) *Artículo 24*
- 4- De la Carta Democrática Interamericana
 - a) *Preámbulo*
 - b) *Artículos. 2, 3, 4, 5, 6 y 7.*
- 5- La reelección presidencial a la luz de los estándares interamericanos

F. Respuesta a las preguntas formuladas por el Estado de Colombia

- 1- *Respuesta a la pregunta 1*
- 2- *Respuesta a la pregunta 2*

G. Conclusiones

- ¿Existe un derecho humano a la reelección indefinida?
- ¿Los límites a la reelección restringen indebidamente los derechos políticos?

AMICUS CURIAE presentado ante la
Corte Interamericana de Derechos Humanos:
Observaciones con relación a la solicitud de Opinión Consultiva
presentada por el Estado de Colombia en torno a la
"figura de la reelección presidencial indefinida en el contexto del
Sistema Interamericano de Derechos Humanos"

A. Aspectos introductorios

1- Objeto de DPLF y legitimación para coadyuvar

La **Fundación para el Debido Proceso** (DPLF por sus siglas en inglés) —representada legalmente por su directora ejecutiva, **Katya Salazar**—, es una organización no gubernamental con sede en Washington, D.C., dedicada a promover el Estado de derecho y los derechos humanos en América Latina mediante la investigación aplicada, las alianzas estratégicas con actores de la región y actividades de incidencia pública. La finalidad de nuestro trabajo es lograr un pleno respeto del Estado de derecho y de los derechos humanos, bajo el marco de referencia de las normas y los estándares internacionales.

Participaron en la investigación, elaboración, y revisión del presente *amicus curiae* un conjunto de profesores universitarios y abogados expertos en derechos humanos de diversos países de la región¹:

Claudia Martín, profesora en residencia y codirectora de la Academia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la American University - Washington College of Law.

Marvin Carvajal Pérez, profesor de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica y *Senior Counsel* del estudio jurídico Batalla, en San José de Costa Rica.

David Lovatón Palacios, profesor principal de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y asesor legal de DPLF.

Joaquín Mejía Rivera, abogado, con documento de identidad No.1804-1974-02870, coordinador adjunto del Equipo Jurídico por los Derechos Humanos e investigador del Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación de la Compañía de Jesús (ERIC-SJ) en Honduras y profesor de la Academia Interamericana de Derechos Humanos en México.

Daniel Cerqueira, abogado brasileño, oficial de programa sénior de la Fundación para el Debido Proceso (DPLF).

Javier A. Galindo, abogado colombiano, con CC 1.232.397.975, coordinador de Litigio Internacional de la Comisión Colombiana de Juristas.

¹ Se reconoce la colaboración de Rafael Jerez Moreno de Honduras y de Yessica Esquivel, Carlos Alfredo Dávila Aguilar, José Antonio Estrada Marún e Irene Spigno de la *Academia Interamericana de Derechos Humanos de México*, como parte del proyecto académico sobre *La Reelección en América Latina en el Siglo XXI*.

Julián Gonzales Escalón, abogado colombiano, con CC 81.720.982, coordinador del Área de Incidencia Nacional de la Comisión Colombiana de Juristas.

Danilsa Peña Medina, abogada dominicana, con documento de identidad No. 402-2524810-9 RD, miembro de la Red Latinoamericana para la Democracia (REDLAD).

Ramiro Orias Arredondo, abogado boliviano, con CI 2863691, oficial de programa sénior de la Fundación para el Debido Proceso (DPLF) y profesor de Derecho Internacional Público del posgrado en Ciencias del Desarrollo de la Universidad Mayor de San Andrés (CIDES-UMSA), en La Paz, Bolivia.

Quienes respetuosamente nos dirigimos ante la Honorable Corte Interamericana de Derechos Humanos a objeto de presentar este escrito de *amicus curiae* dentro de la solicitud de Opinión Consultiva remitida por el Estado de Colombia sobre la "figura de la reelección presidencial indefinida en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos", de conformidad al artículo 44 del Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

El artículo 2, numeral 3°, del citado Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, establece que el *amicus curiae* puede ser presentados por toda aquella persona o institución ajena al litigio y al proceso que aporte a la Corte razonamientos en torno a los hechos contenidos en el sometimiento del caso y ofrece consideraciones jurídicas sobre el proceso, a través de un documento o de un alegato en audiencia.

La **Fundación para el Debido Proceso** (DPLF), que ha coordinado la preparación de este *amicus*, busca promover el Estado de derecho y la democracia en las Américas, colaborando al desarrollo de la jurisprudencia y los estándares internacionales en materia de derechos humanos. DPLF, como una institución civil especializada en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, no está comprometida con grupos de interés o causas particulares. Presentamos este documento, junto a juristas de diversos países de la región, con el ánimo de contribuir con elementos jurisprudenciales y doctrinales que permitan ampliar y precisar los estándares internacionales de derechos humanos en relación a la "figura de la reelección presidencial indefinida en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos". Además, de manera particular, buscamos aportar con algunos elementos jurisprudenciales y doctrinales de la práctica constitucional nacional, en relación a la reelección indefinida, particularmente en ciertos países de la región donde sus cortes o salas constitucionales se han pronunciado de manera inconsistente y contradictoria.

El objetivo de este informe es entregar algunas consideraciones jurídicas sobre la reelección presidencial indefinida a la luz del alcance del artículo 23 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, concretamente desde sus posibilidades de regulación conforme a las necesidades y principios de una sociedad democrática.

Este informe se divide en las siguientes secciones. En la sección A) de aspectos introductorios, se plantea el objetivo y alcance del amicus. En la sección B) profundizamos el derecho al sufragio activo y pasivo en el Derecho Convencional. Luego, en el acápite C), examinamos la experiencia constitucional de algunos países americanos en materia de reelección presidencial. En la sección D) analizamos el ejercicio de derechos políticos y reelección presidencial indefinida. En el punto E) abordamos los criterios de interpretación convencionales. En la sección F) proponemos respuestas a las preguntas formuladas por el Estado de Colombia. En la última parte (G) cerramos el documento con algunas conclusiones, que esperamos sean de utilidad a esta Honorable Corte.

2- Antecedentes generales del *amicus curiae*

De conformidad con el artículo 64.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH o Convención), el pasado 21 de octubre de 2019 el Estado de Colombia presentó ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH o Corte) una solicitud de opinión consultiva a fin de que se interprete el alcance de la figura de la reelección presidencial indefinida en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Esta solicitud de opinión consultiva está dirigida a precisar si el presunto derecho de un presidente a ser reelegido en forma indefinida constituiría un derecho humano protegido por la CADH. Asimismo, se pide a la Corte IDH que interprete si ese derecho puede ser limitado o prohibido legítimamente, y que determine los efectos sobre las obligaciones internacionales de derechos humanos en el eventual caso de que un Estado propicie o prolongue la permanencia de un gobernante aplicando esta figura.

Recordemos que el artículo 64.1 de la CADH señala que “Los Estados miembros de la Organización podrán consultar a la Corte acerca de la interpretación de esta Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados Americanos”. En consecuencia, se espera que la Corte IDH interprete, además, instrumentos jurídicos regionales como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (DADH o Declaración Americana), la Carta de la OEA y la Carta Democrática Interamericana (CDI o Carta Democrática); en este caso a efectos de determinar si las medidas que adopta un Gobierno con el fin de perpetuarse en el poder son compatibles con dichos instrumentos.

La Corte IDH —en su calidad de intérprete auténtico de la Convención— ha definido en su jurisprudencia que la función consultiva nunca puede desvincularse de los propósitos de la Convención. “Dicha función tiene por finalidad coadyuvar al cumplimiento de las obligaciones internacionales de los Estados americanos en lo que concierne a la protección de los derechos humanos. Es obvio que toda

solicitud de opinión consultiva que se aparte de ese fin debilitaría el sistema de la Convención y desnaturalizaría la competencia consultiva de la Corte”².

A diferencia del procedimiento contencioso que atribuye responsabilidad internacional al Estado, la naturaleza de la función consultiva es más bien la de promover un diálogo no litigioso y multilateral que le permita a la Corte emitir una interpretación en abstracto y en base a principios jurídicos generales. En tal sentido, esta constituye una oportunidad para avanzar en el desarrollo de estándares interamericanos que coadyuben a consolidar la democracia en la región.

Al efecto, la Corte IDH ha formulado una invitación pública a todos los interesados de la región a presentar su opinión escrita sobre los puntos sometidos a consulta dentro de esta solicitud de Opinión Consultiva; atendiendo esa invitación abierta es que quienes suscribimos este documento presentamos nuestra opinión y consideraciones jurídicas.

3- Legitimación del Estado de Colombia para consultar y competencia de la Corte para evacuar la consulta

Colombia tiene legitimación para solicitar la opinión consultiva bajo análisis, puesto que es un Estado miembro de la Organización de Estados Americanos y su consulta se refiere a la interpretación de disposiciones de la CADH y otros tratados o instrumentos concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos, según reza el artículo 64 de la CADH que regula la competencia de la Corte IDH en esta materia.

Por otro lado, la solicitud presentada por Colombia cumple con los requisitos formales establecidos en los artículos 70 y 71 del Reglamento de la Corte por cuanto se formulan con precisión las preguntas que se pretende la Corte responda, se establecen claramente las disposiciones cuya interpretación se solicita, se explican las razones y el contexto en el que se enmarcan las preguntas, y se provee la información pertinente sobre el Agente designado por el Estado ante la Corte IDH para esta opinión consultiva.

En primer lugar, las preguntas presentadas por Colombia se refieren a dos cuestiones muy específicas, a saber: 1) si la reelección indefinida en un sistema de elección directa es un derecho humano protegido por la CADH y otros instrumentos interamericanos, cuya restricción o eliminación constituiría una violación a los derechos a elegir y ser elegido, por tratarse de una limitación desproporcionada o excesiva a estos derechos; y 2) si la adopción de un modelo de reelección indefinida —a través de una modificación del ordenamiento jurídico interno, propiciada por un gobernante en el poder para extender

² Corte IDH, *Opinión Consultiva sobre el objeto de la función consultiva de la Corte*, # OC-1/82 de 24 de septiembre de 1982. Serie A n.º 1, párr. 25 y *Opinión Consultiva sobre restricciones a la pena de muerte*, # OC-3/83 de 8 de septiembre de 1983. Serie A n.º 3, párr. 36.

su mandato— viola derechos políticos básicos que atentan contra la democracia representativa y el Estado de derecho.

De todas maneras, si la Corte considerara que las preguntas necesitan más precisión o reformulación podría hacerlo bajo el amplio alcance de su competencia y su capacidad para determinar las materias sobre las que puede pronunciarse, sin desafiar los límites establecidos por el artículo 64 de la CADH. La Corte ha señalado en forma reiterada que “como órgano con funciones de carácter jurisdiccional y consultivo, tiene la facultad inherente a sus atribuciones de determinar el alcance de su propia competencia (*Compétence-Compétence o Kompetenz-Kompetenz*)”³. En este marco, y dentro de sus facultades inherentes, la Corte “puede tener que precisar o esclarecer y, en ciertos supuestos, reformular, las preguntas que se le plantean, con el fin de determinar con claridad lo que se le está preguntando,”⁴ y en su caso “cuando una solicitud de opinión consultiva contenga cuestiones cuyo análisis e interpretación sean de su competencia, ella está llamada a responderla, aun cuando la consulta contenga asuntos extraños a su jurisdicción”⁵.

En segundo lugar, la solicitud de Colombia establece claramente las disposiciones cuya interpretación se solicita y estas caen dentro de la competencia *ratione materiae* de la Corte IDH. Entre las disposiciones solicitadas se incluyen los artículos 1.1, 2, 23, 24, 29 y 32.2 de la CADH, así como varios párrafos de su Preámbulo. La Corte ha establecido con claridad que la amplitud de su competencia consultiva le permite “al Tribunal interpretar cualquier norma de la Convención Americana, sin que ninguna parte o aspecto de dicho instrumento esté excluido del ámbito de interpretación”⁶. Ello permite concluir que, además de todas las disposiciones del tratado, el Preámbulo de este instrumento también cae

³ Corte IDH, *Titularidad de derechos de las personas jurídicas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Interpretación y alcance del artículo 1.2, en relación con los artículos 1.1, 8, 11.2, 13, 16, 21, 24, 25, 29, 30, 44, 46, y 62.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como del artículo 8.1 A y B del Protocolo de San Salvador)*, Opinión Consultiva OC-22/16 de 26 de febrero de 2016, Serie A No. 22, párr. 14; *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, párr. 15.

⁴ Corte IDH, *Exigibilidad del derecho de rectificación o respuesta (Arts. 14.1, 1.1 y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, Opinión Consultiva OC-7/86 de 29 de agosto de 1986, Serie A No. 7, párr. 12; *El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal*, Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999, Serie A No. 16, párr. 42.

⁵ Corte IDH, *Exigibilidad del derecho de rectificación o respuesta... op. cit.*, párr. 12.

⁶ Corte IDH, *Artículo 55 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Opinión Consultiva OC-20/09 de 29 de septiembre de 2009, Serie A No. 20, párr. 18; *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... op. cit.*, párr. 16.

bajo la competencia de la Corte. Esto es así porque la Corte es “el organismo más apropiado para hacerlo, por ser ‘intérprete última de la Convención Americana’”⁷.

La solicitud también requiere que la Corte interprete el artículo 3.d) de la Carta de la OEA y varios párrafos del Preámbulo de dicho tratado. El artículo 64 de la CADH otorga competencia a la Corte para interpretar disposiciones de “otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados Americanos”. La Corte ha establecido consistentemente que la Carta de la OEA constituye uno de esos tratados en tanto reconoce derechos humanos específicos que deben ser promovidos y respetados por todos los Estados miembros de la Organización⁸. Al igual que en el caso de la CADH, la Corte no ha establecido límites para interpretar ninguna parte o aspecto de la Carta, lo que permite concluir que esta competencia también alcanza al Preámbulo.

De igual manera, la opinión requerida por Colombia solicita que la Corte interprete los artículos XX y XXXIII de la DADH, así como varios párrafos de su Preámbulo y los considerandos de la Resolución de la IX Conferencia Internacional Americana por medio de la cual se adoptó dicho instrumento. Desde la Opinión Consultiva n.º 10, la Corte IDH ha afirmado su competencia para interpretar disposiciones de la DADH, al concluir que este instrumento “contiene y define aquellos derechos humanos esenciales a los que la Carta se refiere, de manera que no se puede interpretar y aplicar la Carta de la Organización en materia de derechos humanos, sin integrar las normas pertinentes de ella con las correspondientes disposiciones de la Declaración, como resulta de la práctica seguida por los órganos de la OEA”⁹. La Corte también ha reconocido su competencia para interpretar la DADH sobre la base del artículo 29 d) de la CADH, según el cual “ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de: d) excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza”¹⁰. Al igual que con otros instrumentos antes citados, la Corte debería ejercer su competencia para interpretar todos los aspectos de la DADH, incluido el Preámbulo y los considerandos de la Resolución de la IX Conferencia Internacional Americana por medio de la cual se adoptó la DADH.

⁷ *Ibid.*

⁸ Corte IDH, *Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el marco del artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Opinión Consultiva OC-10/89 de 14 de julio de 1989, Serie A No. 10, párr. 44; *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*, Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003, Serie A No. 18, párr. 57; *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*, Opinión Consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2014, Serie A No. 21 párrs. 22, 31.

⁹ Corte IDH, *Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el marco del artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos... op. cit.*, párr. 43.

¹⁰ Corte IDH, *Titularidad de derechos de las personas jurídicas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos... op. cit.*, párr. 18; *La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el Sistema Interamericano de Protección (interpretación y alcance de los artículos 5, 22.7 y 22.8, en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, Opinión Consultiva OC-25/18 de 30 de mayo de 2018, Serie A No. 25, párr. 35.

Por último, Colombia solicitó a la Corte que interprete los artículos 2, 3, 4, 5, 6 y 7 de la CDI, así como ciertos párrafos de su Preámbulo. A pesar de haber sido solicitado con anterioridad, la Corte aún no se pronunciado sobre su competencia para interpretar este instrumento¹¹. La presente solicitud de opinión constituye una oportunidad única para que la Corte interprete disposiciones de la Carta Democrática que son esenciales para la preservación de los derechos humanos y el Estado de derecho en la región. Si así lo hiciera, su competencia podría fundarse en varios antecedentes que surgen de la práctica consistente en relación a la utilización de este instrumento. Primero, la Corte IDH se ha pronunciado en varios de sus precedentes sobre la Carta Democrática como fuente de obligaciones para los Estados miembros de la OEA, ubicándola en un estatus similar al de la Carta de la OEA en relevancia para la protección de los derechos humanos y el sistema democrático, aun cuando dicha Carta no es un tratado sino un instrumento del llamado *soft law*¹². Por otro lado, la Corte IDH ha afirmado que, al igual que la DADH en relación a la protección de los derechos humanos, la CDI expresa las obligaciones que surgen de la Carta de la OEA en materia de protección de la democracia y del sistema representativo de gobierno¹³, y es un “instrumento interpretativo”¹⁴ de dicho tratado y de la CADH. En suma, la CDI es uno de los instrumentos de similar naturaleza a la DADH que no pueden excluirse como fuente de interpretación de las disposiciones de la CADH, bajo el artículo 29.d de dicho instrumento.

En todo caso, la Corte también ha reiterado su vocación de utilizar el *corpus iuris* existente sobre una materia, cuando no pueda emitir una interpretación directa sobre un instrumento, desde que las fuentes adicionales de derecho internacional permiten realizar una interpretación armónica de la CADH, instrumento central a su competencia consultiva¹⁵. Según la Corte, “el *corpus iuris* del derecho internacional de los derechos humanos se compone de una serie de reglas expresamente establecidas en tratados internacionales o recogidas en el derecho internacional consuetudinario, como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho, así como de los principios generales de derecho y de un

¹¹ Véase, Corte IDH, *Rechazo de la Solicitud de Opinión Consultiva presentada por el Secretario General de la Organización de los Estados Americanos*, Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 23 de junio de 2016; *Rechazo de la Solicitud de Opinión Consultiva presentada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 29 de mayo de 2018.

¹² Corte IDH, *Medio ambiente y derechos humanos (obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal - interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017, Serie A No. 23, párr. 29; *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... op. cit.*, párr. 27.

¹³ Corte IDH, *Caso López Lone y otros v. Honduras*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 5 de octubre de 2015, Serie C No. 302, párr. 153.

¹⁴ Corte IDH, *Caso Álvarez Ramos v. Venezuela*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 30 de agosto de 2019, Serie C No. 380, párr. 93.

¹⁵ Corte IDH, *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional... op. cit.*, párr. 59; *Medio ambiente y derechos humanos... op. cit.*, párr. 44.

conjunto de normas de carácter general o de *soft law*, que sirven como guía de interpretación de las primeras, pues dotan de mayor precisión a los contenidos mínimos fijados convencionalmente”¹⁶. A este *corpus iuris* también se suma la jurisprudencia de la misma Corte como fuente autorizada de interpretación¹⁷.

La solicitud de opinión consultiva también explica el contexto y la relevancia de las preguntas planteadas para justificar la necesidad de que la Corte se pronuncie sobre la materia de la consulta. Parte de los argumentos alegados por Colombia son coincidentes con aquellos que se desarrollarán en las próximas secciones de este documento y tienden, por un lado, a demostrar la inexistencia de causales que justifiquen el rechazo de la Corte a emitir una opinión y, por el otro, a reafirmar que las preguntas planteadas son fundamentales para la protección de los derechos humanos y el Estado de derecho, y que ello debería motivar a este Tribunal a pronunciarse con firmeza sobre las interpretaciones requeridas.

4- Inexistencia de aspectos que impidan la evacuación de la consulta

La Corte ha señalado, en forma reiterada, que el cumplimiento de los requisitos reglamentarios o de competencia no es suficiente para que este Tribunal se pronuncie sobre una solicitud¹⁸. En la práctica, al momento de tomar una decisión “la Corte debe tener presente consideraciones que trascienden los aspectos meramente formales y que se relacionan con los límites genéricos que el Tribunal ha reconocido en el ejercicio de su función consultiva”¹⁹. En tanto la Convención no precisa la extensión de esos límites ni el alcance de su competencia²⁰, estos “están llamados a adquirir su dimensión precisa en cada caso concreto que la Corte haya de considerar”²¹.

Asimismo, como la competencia consultiva es de naturaleza permisiva²², la Corte ha de ceñirse a los fines y propósitos que justifican esta competencia, cual es la de “coadyuvar al cumplimiento de las obligaciones internacionales de los Estados americanos en lo que concierne a la protección de los derechos humanos, así como al cumplimiento de las funciones que en este ámbito tienen atribuidas los

¹⁶ Corte IDH, *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional...* op. cit., párr. 60.

¹⁷ Corte IDH, *Medio ambiente y derechos humanos...* op. cit., párr. 45.

¹⁸ Corte IDH, *Ciertas atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Arts. 41, 42, 44, 46, 47, 50 y 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, Opinión Consultiva OC-13/93 de 16 de julio de 1993, Serie A No. 13, párr. 15; *Artículo 55 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos...* op. cit., párr. 14.

¹⁹ Corte IDH, *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados...* op. cit., párr. 50; *Control de legalidad en el ejercicio de las atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Arts. 41 y 44 a 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, Opinión Consultiva OC-19/05 de 28 de noviembre de 2005, Serie A No. 19, párr. 17.

²⁰ Corte IDH, *“Otros tratados” objeto de la función consultiva de la Corte...* op. cit., párr. 26.

²¹ Corte IDH, *“Otros tratados” objeto de la función consultiva de la Corte...* op. cit., párrs. 27-28; *Ciertas atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos...* op. cit., párr. 15.

²² Corte IDH, *“Otros tratados” objeto de la función consultiva de la Corte...* op. cit., párr. 28.

distintos órganos de la OEA”²³. De este modo, toda solicitud de opinión consultiva que se aparte de esos fines y propósitos debe ser rechazada por cuanto debilitaría el sistema de la Convención y desnaturalizaría la competencia consultiva de la Corte²⁴.

El amplio poder de apreciación de la Corte para emitir o no una opinión consultiva no debe confundirse con una facultad absolutamente discrecional²⁵. “Para abstenerse de responder una consulta que le sea propuesta, la Corte ha de tener razones determinantes, derivadas de la circunstancia de que la petición exceda de los límites que la Convención establezca para su competencia en este ámbito”²⁶ y esas razones deben exponerse en una resolución motivada de la Corte, de acuerdo al artículo 66 de la CADH²⁷.

En años más recientes, la Corte ha articulado criterios jurisprudenciales respecto de la pertinencia de tramitar y dar respuesta a una opinión consultiva²⁸. Aunque estos criterios sirven de guía para los Estados y órganos con competencia para solicitar opiniones, este Tribunal ha dejado en claro que no se trata de una lista exhaustiva ni de límites infranqueables en tanto, como se señaló ut supra, la Corte evalúa en cada solicitud concreta la pertinencia de absolver una opinión consultiva²⁹. En particular, los criterios para rechazar emitir una opinión establecen que esta: a) no debe encubrir un caso contencioso o pretender obtener prematuramente un pronunciamiento sobre un tema o asunto que podría, eventualmente, ser sometido a la Corte a través de un caso contencioso; b) no debe utilizarse como un mecanismo para obtener un pronunciamiento indirecto de un asunto en litigio o en controversia a nivel interno; c) no debe utilizarse como el instrumento de un debate político interno; d) no debe abarcar, en forma exclusiva, temas sobre los que la Corte ya se ha pronunciado en su jurisprudencia, y e) no debe procurar la resolución de cuestiones de hecho, sino que busca desentrañar el sentido, propósito y razón de las normas internacionales sobre derechos humanos y, sobre todo, coadyuvar a los Estados miembros y a los órganos de la OEA para que cumplan de manera cabal y efectiva sus obligaciones internacionales³⁰.

²³ Corte IDH, *Restricciones a la pena de muerte... op. cit.*, párr. 36; *Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización*, Opinión Consultiva OC-4/84 de 19 de enero de 1984, Serie A No. 4, párr. 19.

²⁴ Corte IDH, “*Otros tratados*” objeto de la función consultiva de la Corte... *op. cit.*, párr. 25.

²⁵ *Ibid.*, párr. 30.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Corte IDH, *La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el Sistema Interamericano de Protección...* *op. cit.*, párr. 19.

²⁸ La Corte articuló por primera vez estos criterios en su *Rechazo de la Solicitud de Opinión Consultiva presentada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 29 de mayo de 2018, párr. 6.

²⁹ Corte IDH, *Rechazo de la Solicitud de Opinión Consultiva presentada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos...* *op. cit.*, párr. 6; *La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el Sistema Interamericano de Protección...* *op. cit.*, párr. 46.

³⁰ Corte IDH, *La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el Sistema Interamericano de Protección...* *op. cit.*, párr. 46.

Ninguno de los criterios arriba mencionados es aplicable a la solicitud de opinión consultiva bajo análisis. Aunque existe una petición individual admitida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) contra Nicaragua³¹ y otra petición presentada ante este órgano en contra de Bolivia alegando violaciones a los derechos protegidos por el artículo 23 de la CADH, esto no debería ser óbice para que la Corte se pronuncie sobre la opinión solicitada. Esto es así porque la misma Corte tiene precedentes afirmando que la existencia de una petición ante la CIDH no es suficiente para que este Tribunal rechace pronunciarse sobre la interpretación de normas planteadas en una consulta³². Tampoco la existencia de una controversia sobre la interpretación de una disposición constituiría *per se* un obstáculo para que la Corte ejerciera su función consultiva³³. En segundo lugar, la solicitud de opinión consultiva no tiene por objeto obtener un pronunciamiento indirecto de una controversia a nivel interno, ni que la misma se constituya en un instrumento de debate al interior de la jurisdicción de los Estados. Los casos que se mencionarán como ejemplos en las consideraciones que justifican la consulta hacen referencia a decisiones judiciales en Nicaragua, Honduras y Bolivia, que fueron adoptadas años atrás y que no pueden ser litigadas nuevamente a nivel interno ni a nivel internacional³⁴. También los procesos políticos en varios Estados de la región, tendentes a restringir la reelección indefinida y que se mencionarán como ejemplos, incluidos Colombia, Ecuador y Perú han finalizado y no existe en la actualidad una discusión sobre reforma constitucional y/o de otra naturaleza sobre la cual un pronunciamiento de la Corte pudiera influir negativamente en un proceso de debate en curso³⁵.

A diferencia de otras solicitudes que fueron rechazadas porque la Corte consideró que existía suficiente jurisprudencia sobre la materia de base³⁶, no existen —en la práctica de este Tribunal—, interpretaciones precisas sobre el alcance de la reelección en el marco de los derechos políticos protegidos por la CADH, la DACH, la Carta de la OEA o la Carta Democrática. En ese contexto, si la Corte se pronunciara sobre este asunto, la opinión operaría como una forma de control de convencionalidad preventivo que permitiría guiar a los Estados en la protección de los derechos políticos y el Estado de

³¹ CIDH, *Informe N° 179/18, Petición 1360-11, Admisibilidad, Fabio Gadea Mantilla v. Nicaragua*, 26 de diciembre de 2018.

³² Corte IDH, *La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el Sistema Interamericano de Protección...* *op. cit.*, párr. 24; *El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal...* *op. cit.*, párrs. 51-52.

³³ Corte IDH, *Condición jurídica y derechos humanos del niño*, Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002, Serie A No. 17, párr. 32; *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados...* *op. cit.*, párr. 62.

³⁴ *Solicitud de Opinión Consultiva presentada por la República de Colombia relativa a la figura de la reelección indefinida en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, octubre de 2019, págs. 9-10.

³⁵ *Ibid.*, pág. 10.

³⁶ Véase, Corte IDH, *Rechazo de la Solicitud de Opinión Consultiva presentada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos...* *op. cit.*; *Rechazo de la Solicitud de Opinión Consultiva presentada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos...* *op. cit.*

derecho en la región, a través de una interpretación precisa del alcance del artículo 23 de la CADH y normas similares de la DADH, en concordancia con la Carta de la OEA y la CDI³⁷.

Finalmente, la Corte requiere que una solicitud de opinión consultiva no procure la resolución de cuestiones de hecho, sino que debe aspirar a “desentrañar el sentido, propósito y razón de las normas internacionales sobre derechos humanos”³⁸. Este criterio está asociado con una postura reiterada de la Corte advirtiendo que “el ejercicio de la función consultiva que le confiere la Convención Americana es de carácter multilateral y no litigioso, lo cual está fielmente reflejado en el Reglamento de la Corte, cuyo artículo 62.1 establece que una solicitud de opinión consultiva será notificada a todos los ‘Estados Miembros’, los cuales pueden presentar sus observaciones sobre la solicitud y participar en las audiencias respecto de la misma”³⁹. Por ello, la identificación de ejemplos como parte de las consideraciones que justifican la solicitud sirve “al propósito de referirse a un contexto particular e ilustrar distintas interpretaciones que puede existir sobre la cuestión jurídica objeto [de la solicitud], sin que por ello sea necesario que el Tribunal emita pronunciamientos sobre dichos ejemplos”⁴⁰. De igual manera, la existencia de situaciones o circunstancias que permitan a la Corte contextualizar la interpretación de las disposiciones cuyo pronunciamiento se solicita evita que la consulta sea una “mera especulación académica”⁴¹ y favorece el que la opinión que emita la Corte tenga un alcance práctico, que beneficie la mejor protección de los derechos humanos en los Estados miembros de la OEA, fin último de la competencia consultiva.

En su última opinión, la Corte resumió con claridad este difícil balance al resaltar que este Tribunal “si bien no debe perder de vista que su función consultiva implica esencialmente el ejercicio de una facultad interpretativa, las consultas deben revestir un alcance práctico y tener previsibilidad de aplicación, al mismo tiempo que no deben circunscribirse a un presupuesto fáctico en extremo preciso que torne difícil desvincularla de un pronunciamiento sobre un caso específico, lo cual iría en desmedro del interés general que pudiera suscitar una consulta. Ello requiere, en última instancia, un ejercicio delicado de apreciación judicial para discernir el objeto sustancial de la solicitud que pueda alcanzar pretensiones

³⁷ Corte IDH, *Titularidad de derechos de las personas jurídicas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos... op. cit.*, párr. 26.

³⁸ Corte IDH, *El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal... op. cit.*, párr. 47; *Condición jurídica y derechos humanos del niño... op. cit.*, párr. 33.

³⁹ Corte IDH, *Informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Art. 51 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, Opinión Consultiva OC-15/97 de 14 de noviembre de 1997, Serie A No. 15, párr. 26; *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados... op. cit.*, párr. 63.

⁴⁰ Corte IDH, *El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal... op. cit.*, párr. 49; *Condición jurídica y derechos humanos del niño... op. cit.*, párr. 35.

⁴¹ Corte IDH, *Ciertas atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos... op. cit.*, párr. 17; *Informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos... op. cit.*, párr. 32.

de validez generalizada y trascender a todos los Estados americanos, más allá de los motivos que puedan haberla originado o de la referencia a hechos particulares”⁴².

Los ejemplos aportados por Colombia en su solicitud cumplen con todos los aspectos resaltados por la Corte en su jurisprudencia. En primer lugar, el Estado no le solicita a la Corte que dirima cuestiones de hecho, sino que provee al Tribunal de ejemplos concretos en los cuales se demuestra que la interpretación del alcance de los derechos políticos, en materia de reelección, son centrales para la protección del Estado de derecho en la región, y que su intervención en esta materia puede contribuir a fijar pautas que guíen a los Estados en la aplicación de las normas del derecho internacional de los derechos humanos, al adoptar legislación y aplicarla en procedimientos judiciales internos. De igual manera, los ejemplos aportados en el trámite de la opinión consultiva demuestran que la solicitud no es una cuestión abstracta o materia de especulación académica, sino que tiene implicancias prácticas concretas en el respeto a los derechos a elegir y ser elegido dentro un sistema democrático y representativo de gobierno. Por último, los casos mencionados por el Estado no requieren que la Corte se pronuncie sobre hechos específicos por cuanto se trata de decisiones o modificaciones legislativas que reflejan tendencias en la región sobre el tratamiento de la reelección indefinida.

De todas maneras, la Corte también ha aceptado en su práctica jurisprudencial que, en algunas circunstancias, la interpretación de ciertas normas de la CADH o de otros tratados de derechos humanos —en el marco de su función consultiva—, es fundamental para fortalecer derechos, aclarar el alcance de estos o llenar vacíos normativos, aun cuando pueda considerarse que el contexto en el que se enmarca la solicitud no es suficientemente preciso o es insuficiente. Por ejemplo, en la Opinión Consultiva 9, la Corte aceptó pronunciarse sobre el alcance del artículo 27 de la CADH, en relación a la suspensión de garantías judiciales, porque la situación jurídica, histórica y política de la región en materia de estados de emergencia era un asunto crítico para la protección de los derechos humanos, aun cuando el Estado solicitante se limitó a describir una situación generalizada sin presentar ejemplos concretos⁴³. Así, la Corte concluyó que “su respuesta a la consulta planteada puede prestar una utilidad concreta dentro de una realidad en la cual los principios que informan el sistema han sido a menudo objeto de cuestionamiento”⁴⁴. También, en la Opinión Consultiva 20, relativa a la participación de jueces ad hoc en el procedimiento de casos contenciosos ante la Corte, este Tribunal justificó su decisión de emitir un pronunciamiento en la relevancia de fortalecer el funcionamiento del sistema interamericano de

⁴² Corte IDH, *La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el Sistema Interamericano de Protección...* *op. cit.*, párr. 52.

⁴³ Corte IDH, *Garantías judiciales en estados de emergencia* (Arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-9/87 de 6 de octubre de 1987, Serie A No. 9, párrs. 16-17.

⁴⁴ *Ibíd.*, párr. 17.

protección de derechos humanos, eliminando prácticas que habían sido objeto de cuestionamiento⁴⁵. De este modo, aun si la Corte considerara que los ejemplos aportados por el Estado no son suficientes, todavía debería emitir la opinión solicitada debido a la centralidad de los derechos políticos en la construcción del Estado de derecho y la protección de los derechos humanos.

En suma, como ha quedado demostrado, ninguno de los criterios articulados por la Corte en su jurisprudencia resulta aplicable a la solicitud bajo análisis ni justificaría el uso de sus facultades discrecionales para rechazar un pronunciamiento sobre la materia propuesta. Por el contrario, la Corte debería tomar en consideración los argumentos que se exponen a continuación para pronunciarse sobre el alcance de las disposiciones de la CAHD, la DADH, la Carta de la OEA y la CDI solicitadas en la opinión requerida por Colombia y su relación con la reelección indefinida.

La Corte ha resaltado que su función consultiva está “enclavada dentro del sistema de protección de los derechos fundamentales” y que su alcance “es tan amplio como lo requiera la salvaguarda de esos derechos, siempre con el objeto de garantizar la efectividad de estos”⁴⁶. Asimismo, ha sostenido que los derechos políticos “son derechos de importancia fundamental dentro del sistema interamericano que se relacionan directamente con otros derechos consagrados en la Convención Americana... y que, en conjunto, hacen posible el juego democrático”⁴⁷. Su centralidad queda demostrada al haber sido consagrados por la CADH como derechos inderogables bajo el artículo 27 de dicho tratado⁴⁸. En el sistema interamericano, la relación entre derechos políticos, derechos humanos y democracia representativa quedó forjada con la adopción de la CDI⁴⁹. Este instrumento, junto con la Carta de la OEA y los Preámbulos de la CADH y la DADH, consolida el principio de que la democracia representativa es una piedra angular del Estado de derecho y de la protección de los derechos esenciales para la persona humana⁵⁰. Por esta razón, la Corte IDH, al momento de interpretar el alcance de los derechos consagrados en el artículo 23 de la CADH y XX de la DADH, debe hacer un ejercicio de ponderación del impacto que una afectación irrazonable o desproporcionada de estos puede tener en la efectividad del ejercicio de otras garantías y libertades al interior de los Estados miembros de la OEA.

La Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia), en el informe adoptado como resultado de un estudio solicitado por el Secretario General de la OEA, ha

⁴⁵ Corte IDH, *Artículo 55 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos...* op. cit., párrs. 15-17.

⁴⁶ Corte IDH, *Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización...* op. cit., párr. 25.

⁴⁷ Corte IDH, *Caso Castañeda Gutman v. México*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 6 de agosto de 2008, Serie C No. 184, párr. 140.

⁴⁸ Corte IDH, *Caso Yatama v. Nicaragua*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 23 de junio de 2005, Serie C No. 127, párr. 191.

⁴⁹ Corte IDH, *Caso Castañeda Gutman v. México...* op. cit., párr. 142.

⁵⁰ Corte IDH, *La expresión "Leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Opinión Consultiva OC-6/86 de 9 de mayo de 1986, Serie A No. 6, párr. 34.

advertido sobre los riesgos que la figura de la reelección indefinida tiene en Estados de sistema presidencialista con fragilidad institucional, donde las estructuras democráticas no se han consolidado⁵¹. Ello porque, en este tipo de sistemas, el poder tiende a concentrarse en manos de quien ocupa el Poder Ejecutivo, en desmedro de los otros poderes del Estado que normalmente son más débiles⁵². Si sumamos que, como ha sucedido en la región interamericana, la figura de la reelección indefinida se implementa como resultado de decisiones judiciales o de mecanismos plebiscitarios mientras que el candidato que pretende reelegirse se encuentra en el poder, esta situación puede conducir a la perpetuación de lo que se ha definido como un “monarca republicano”, en menoscabo del principio de alternancia en el poder, aspecto fundamental de los sistemas representativos de la democracia⁵³.

Este riesgo, sumado a la articulación de un presunto derecho humano a ser reelegido sin límite temporal, a partir de una interpretación irrazonable y desproporcionada de los derechos consagrados, *inter alia*, bajo el artículo 23 de la CADH⁵⁴, deberían motivar a la Corte, como intérprete último de este tratado, a ejercer su control de convencionalidad para corregir y determinar el preciso alcance de esa disposición. La función consultiva es una herramienta apropiada para alcanzar este objetivo en la situación bajo análisis porque la misma Corte ha resaltado que esta competencia “crea un sistema paralelo al del artículo 62 y ofrece un método judicial alterno... destinado a ayudar a los Estados... a cumplir y aplicar tratados en materia de derechos humanos, sin someterlos al formalismo y al sistema de sanciones que caracteriza el proceso contencioso”⁵⁵.

Además, a diferencia de otras solicitudes recientes donde la Corte consideró apropiado no emitir opinión por habersele requerido una interpretación en abstracto, inaplicable a la diversidad de modelos constitucionales existentes en los Estados de la región⁵⁶; la presente no le solicita a este Tribunal que pondere si la figura de la reelección *per se* configura una restricción irrazonable o desproporcionada de los derechos a elegir y ser elegido. Una petición de esa naturaleza caería sin duda fuera de la competencia del Tribunal, puesto que afectaría el margen de discrecionalidad de los Estados de adoptar el sistema electoral que mejor se ajusta a sus necesidades históricas, sociales, políticas y culturales, así como a su práctica constitucional. Además, al igual que en la opinión sobre los procedimientos de destitución o

⁵¹ Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia), *Informe sobre los Límites a la Reelección*, Parte I, CDL-AD (2018)010, Aprobado por la Comisión de Venecia en su 114ª Sesión Plenaria, 16 y 17 de marzo de 2018, párr. 57.

⁵² *Ibid.*

⁵³ *Ibid.*, párr. 62.

⁵⁴ Véase, *inter alia*, Tribunal Plurinacional de Bolivia, Sentencia 0084/17, 28 de noviembre de 2017.

⁵⁵ Corte IDH, *Restricciones a la pena de muerte... op. cit.*, párr. 43; *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. 21.

⁵⁶ Corte IDH, *Rechazo de la Solicitud de Opinión Consultiva presentada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos...* *op. cit.*, párr. 14.

impeachment, la incorporación o no de la figura de la reelección no sigue una práctica uniforme en los Estados de la región, por lo que una interpretación en abstracto sobre la conveniencia de adoptar un modelo u otro pondría a la Corte en una posición que no se condice con el principio de subsidiariedad que subyace al modelo diseñado por la Convención⁵⁷.

Por el contrario, lo que la solicitud plantea es que la Corte pondere si la reelección indefinida, es decir sin límite temporal, en el marco de sistemas democráticos que no se han consolidado, afecta el ejercicio efectivo de los derechos políticos, en particular el de elegir y ser elegido en elecciones periódicas, auténticas, y realizadas por sufragio universal y voto secreto como expresión de la soberanía del pueblo, según rezan los artículos 23 de la CADH, XX de la DADH y 3 de la CDI. La historia reciente de la región demuestra que, cuando la figura de la reelección indefinida se adopta por medio de decisiones judiciales o mecanismos de participación política, como el plebiscito, mientras que el candidato a reelegirse se encuentra en funciones, presenta serios problemas de legitimidad ya que en estos casos el objetivo subyacente es el de perpetuarse en el poder, una noción de por sí contraria al sistema de democracia representativa que la misma Corte ha catalogado como determinante en toda la estructura de la cual la CADH forma parte. A ello se suma que estas medidas carentes de legitimidad vienen acompañadas de otras afectaciones serias y desestabilizadoras del Estado de derecho, que acarrear violaciones graves a otros derechos humanos fundamentales⁵⁸. Estos antecedentes demuestran que la protección efectiva de los derechos políticos, como pilar fundamental de la democracia y de la garantía del Estado de derecho, requieren que la Corte, en su rol central como único Tribunal interamericano de derechos humanos, expida una opinión que otorgue claridad en esta materia.

En conclusión, Colombia tiene legitimidad para requerir la opinión consultiva de referencia y su solicitud cumple con los requisitos del Reglamento de la Corte IDH. Asimismo, la Corte tiene competencia *ratione materiae* para pronunciarse sobre la interpretación de las disposiciones citadas por el Estado. De igual manera, no existen otras limitaciones materiales que impidan a la Corte pronunciarse, ya que, como ha quedado demostrado, ninguno de los criterios articulados por este Tribunal para rechazar una solicitud se encuentra presente en esta opinión. En años recientes, la Corte ha asumido varios desafíos al reconocer, por ejemplo, el derecho de las parejas del mismo sexo a no ser discriminadas, sobre la base

⁵⁷ *Ibíd*, párr. 17.

⁵⁸ Véase, en general, OACDH, *Las violaciones a los derechos humanos en el contexto de las elecciones de 2017 en Honduras*, en https://www.ohchr.org/Documents/Countries/HN/2017ReportElectionsHRViolations_Honduras_SP.pdf, y *Responsabilidad por las violaciones a los derechos humanos cometidas en el contexto de las elecciones de 2017 en Honduras: Avances y desafíos*, en <http://oacnudh.hn/wp-content/uploads/2020/01/INFORME-TEM%C3%81TICO-2017-Enero-2020.pdf>; CIDH, *Situación de derechos humanos en Honduras*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 146, 27 agosto 2019; CIDH, Comunicado de Prensa, *CIDH presenta sus observaciones preliminares tras su visita a Bolivia, y urge una investigación internacional para las graves violaciones de derechos humanos ocurridas en el marco del proceso electoral desde octubre de 2019*, 10 de diciembre de 2019.

de la orientación sexual, en ejercicio de sus derechos civiles⁵⁹. También ha fijado principios fundamentales en materia de los derechos de los migrantes en general⁶⁰ y de los niños en particular, reconociendo la existencia de un vacío jurídico sobre esta temática⁶¹. Estas opiniones emblemáticas han ayudado a fortalecer el sistema interamericano de protección de los derechos humanos. En esta ocasión, la Corte tiene una oportunidad histórica de contribuir al Estado de derecho en la región, mediante una interpretación que haga prevalecer la razonabilidad y proporcionalidad en el ejercicio de los derechos políticos, como pilares fundamentales de la protección de la democracia y los derechos humanos en las Américas, rechazando la figura de la reelección indefinida.

B. El derecho al sufragio activo y pasivo en el Derecho Convencional

El derecho al sufragio resulta uno de los vértices fundamentales para la realización del derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de representantes libremente elegidos. Mediante el sufragio, los y las ciudadanas ejercen el derecho a participar libremente en la formación y ejercicio del poder político. El sufragio como derecho humano encierra un concepto amplio, y tiene dos dimensiones, una activa y otra pasiva, que se nutren en el proceso de conformación democrática de los poderes públicos del Estado.

El derecho de **sufragio activo** se entiende como el derecho individual de voto de cada uno de los ciudadanos que tienen capacidad para participar en las votaciones públicas que se celebren, o más exactamente, en cualquiera de las elecciones que se realicen para elegir a sus representantes. El sufragio activo, para ser efectivo, debe ser ejercido mediante el voto igual, universal, directo, individual, secreto y libre. Asimismo, el ejercicio del voto debe estar precedido de un proceso plural de debate político y de condiciones de equidad en la competencia electoral, como garantías esenciales para unas elecciones genuinas, libres, justas y transparentes.

El derecho de **sufragio pasivo** es el derecho individual a ser elegible y a presentarse como candidato o candidata en las elecciones para cargos públicos. El sufragio pasivo, para ser efectivo, debe ser ejercido en el marco de un proceso democrático, donde se garantice el pluralismo político y la neutralidad electoral del poder público, de manera tal que todos quienes postulen y compitan para un cargo público, lo hagan de manera libre, equitativa y con las mismas oportunidades para ser favorecidos por el voto de los ciudadanos.

En un Estado constitucional de derecho, primordial para garantizar las condiciones adecuadas de protección de los derechos humanos, debe asegurarse un orden jurídico democrático basado en un sistema

⁵⁹ 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 ... op. cit.*

⁶⁰ Corte IDH, *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados... op. cit.*

⁶¹ Corte IDH, *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional... op. cit.*

representativo genuino, la neutralidad de los órganos públicos en el proceso electoral, la presentación de candidaturas plurales, la igualdad de oportunidades de los candidatos, así como la universalidad, igualdad, libertad y secreto del voto. También, se debe asegurar un sistema independiente de justicia electoral, frente a cualquier abuso de poder o irregularidad que afecte el desarrollo del proceso electoral, antes, durante y después de la votación, conforme a estos principios.

En el presente escrito abordaremos principalmente la dimensión del sufragio pasivo, es decir, desarrollaremos los elementos del derecho a ser libremente elegido como representante.

1- Regulación en el Sistema Universal

La **Declaración Universal de los Derechos Humanos**, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, en su Artículo 21 establece que: “(1) Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes libremente escogidos. (2) Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país, y (3) La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público, esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto”.

A su vez, el numeral 2 del Artículo 29 de esta Declaración, señala que: “En el ejercicio de sus derechos, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática”.

En esta línea, el Artículo 25 del **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos** ha establecido que: “todos los ciudadanos gozarán, sin restricciones indebidas, del derecho de 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”.

El Artículo 5 del Pacto dispone que: “(1) Ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de conceder derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en el Pacto, ... y (2) No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, so pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado”.

Recordemos que el Comité de Derechos Humanos, órgano encargado de interpretar el cumplimiento de dicho Pacto, en su **Observación General No. 25/1996**, ha dejado sentado que:

“cualesquiera de las condiciones que se impongan para el ejercicio del derecho a ser elegido a un cargo público, estas deberán basarse en criterios objetivos y razonables”⁶².

Del conjunto de estas disposiciones del sistema universal de derechos humanos, podemos colegir que todas las personas tienen el derecho a elegir, ser elegidos y acceder a los cargos públicos que correspondan, pero para que este derecho se ejercite legítimamente es necesario garantizar a los ciudadanos que las elecciones sean periódicas y auténticas, se entienda justas, libres de fraude y del abuso de poder, asegurando el ejercicio del voto directo, libre y secreto, sin coacción, ni restricciones indebidas.

Además, este derecho debe ser ejercido sin discriminación, se entiende en condiciones de igualdad ante la ley, sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo, ni creando privilegios excepcionales. Para que esta disposición sea efectiva es necesario establecer limitaciones legítimas de manera tal que situaciones iguales sean tratadas normativamente de la misma forma y situaciones distintas, conforme a sus diferencias. Así, los Estados pueden regular ciertas condiciones de competencia e integridad electoral, a fin de asegurar la expresión electoral de la voluntad popular en un marco de alternancia presidencial, como una de las bases de la democracia representativa.

En efecto, el derecho a ser libremente elegido no es absoluto y la ley puede establecer limitaciones legítimas, basadas en criterios objetivos y razonables, con el fin de satisfacer las exigencias de una competencia electoral justa y equitativa, lo que hace al bienestar general de una sociedad democrática. Por ello, las regulaciones electorales que los países adopten, como las normas que promueven la alternancia política, resultan no solo legítimas, sino también deseables para la estabilidad y pluralismo democrático, ya que contribuyen a que los procesos electorales sean genuinos y periódicos para garantizar la voluntad popular en las urnas.

2- Regulación en el Sistema Interamericano

a) Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre

La **Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre** en su Artículo 20 se refiere al derecho de sufragio y de participación en el gobierno: “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”.

b) Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA)

La Carta de la OEA reconoce en su preámbulo que “la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región”; para luego precisar, en su Artículo 2,

⁶² Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 25, *La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto (artículo 25)*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, 12 de julio de 1996, párr. 4.

como uno de los propósitos esenciales del sistema interamericano: “b) Promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención; así como en su artículo 3, establece que entre sus principios se tiene que: d) La solidaridad de los Estados americanos y los altos fines que con ella se persiguen, requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa”; reconociendo además que: “e) Todo Estado tiene derecho a elegir, sin injerencias externas, su sistema político, económico y social, y a organizarse en la forma que más le convenga”.

c) Convención Americana de Derechos Humanos (CADH)

El texto de la CADH deja clara la correlación entre los derechos que protege con la vigencia de la democracia representativa en los países que conforman el sistema interamericano. Su preámbulo señala que “los Estados Americanos reafirman en su propósito de consolidar en este Continente, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre”.

Conforme al Artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, “1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”.

Asimismo, esta norma establece que: “2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”.

El Artículo 24, define que: “Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley”.

Al igual que el sistema universal, permite inferir que los derechos políticos no son absolutos, y — por ejemplo— entre sus normas de interpretación desarrolladas en el Artículo 29, se establece que ninguna disposición de la Convención puede ser interpretada en el sentido de: “c) excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno”. En el mismo sentido, el Artículo 30, señala que: “Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas”; de manera congruente con lo que dispone el Artículo 32 (2) establece que:

“Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática”.

d) Carta Democrática Interamericana (CDI)

La CDI, adoptada en Lima el año 2000, desde su Preámbulo deja presente que los instrumentos interamericanos de derechos humanos contienen valores y principios intrínsecos a la democracia, y reafirma que la “promoción y protección de los derechos humanos es condición fundamental para la existencia de una sociedad democrática y reconoce la importancia que tiene el continuo desarrollo y fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos para la consolidación de la democracia”. Es así que, en su Artículo 7, define que: “La democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, en su carácter universal, indivisible e interdependiente, consagrados en las respectivas constituciones de los Estados y en los instrumentos interamericanos e internacionales de derechos humanos”.

Su Artículo 2 establece que: “El ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos”.

A continuación, en los artículos siguientes, define los elementos esenciales y componentes fundamentales de la democracia representativa en la región:

Artículo 3: “Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; **el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural** de partidos y organizaciones políticas; y la **separación e independencia de los poderes públicos**”.

Artículo 4: “Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa. **La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al Estado de derecho** de todas las entidades y sectores de la sociedad son igualmente fundamentales para la democracia”.

Por otra parte, expone alguno de los puntos críticos que hacen a la necesidad de reforzar las garantías de equidad en la competencia electoral, cuando en su Artículo 5 señala: “El fortalecimiento de los partidos y de otras organizaciones políticas es prioritario para la democracia. Se deberá prestar atención especial a la problemática derivada de los altos costos de las campañas electorales y al establecimiento de un régimen equilibrado y transparente de financiación de sus actividades”.

En resumen, en el mismo sentido que el sistema universal de protección de derechos humanos, a nivel interamericano se ha desarrollado un marco convencional que reconoce el derecho a ser elegido, pero no en términos absolutos o ilimitados; su ejercicio puede ser regulado en el marco de asegurar el ejercicio de los derechos de los demás, como puede ser el derecho de los ciudadanos de votar en elecciones periódicas y genuinas, garantizadas por medidas que —como la alternancia en el poder— afirman la democracia representativa.

Este marco regional va incluso más allá del sistema universal, ya que menciona de manera explícita la necesidad de ejercer los derechos políticos en el marco de una democracia representativa —base del orden público interamericano—, y deja a los Estados del continente la potestad de organizar su sistema constitucional y los procedimientos electorales necesarios para la constitución de los poderes públicos de la forma que más les convenga. Es así como la limitación a la reelección indefinida en muchos países es producto de los acuerdos políticos que responden a sus necesidades históricas, muchas veces caracterizadas por el autoritarismo, abuso y prorroguismo en el poder.

C. Experiencia de los países americanos en materia de reelección presidencial

1- La reelección presidencial en los países americanos

Como se ha dicho anteriormente, en el ejercicio de su función consultiva, la Corte IDH debe pronunciarse en abstracto y, aunque no juzga la conducta de los Estados, ni les atribuye cargos, admite que en algunos casos se pongan ejemplos ilustrativos con el fin de contextualizar la opinión consultiva y demostrar que la consulta no se trata solamente de una especulación académica⁶³. En ese marco, tomaremos algunos ejemplos que reflejan en buena medida el debate constitucional y convencional que se ha venido dando sobre esta materia en América Latina.

Históricamente las restricciones a la reelección presidencial han sido una respuesta al presidencialismo absorbente y el caudillismo autoritario que predominaron por varias décadas en diferentes países de la región. Los países latinoamericanos se han impuesto diversas limitaciones a la reelección presidencial, unas relativas y otras absolutas, con el fin de asegurar el pluralismo y alternancia política como valores fundamentales de toda sociedad democrática.

El caso de México es quizás el más emblemático, pues desde su Constitución de 1917 estableció la no reelección absoluta del Poder Ejecutivo federal, luego de que la reelección por siete veces consecutivas (por más de 30 años) del entonces presidente Porfirio Díaz provocara la Revolución de 1910, cuya violencia causó la muerte de más de un millón de personas⁶⁴.

⁶³ José Ernesto Roa, *La función consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Universidad Externado de Colombia, 2015.

⁶⁴ Si bien en 1926 la reelección fue restablecida en México tras una reforma constitucional de corta vigencia, ya que fue finalmente revisada después del asesinato de Álvaro Obregón en 1928. Obregón fue el único presidente reelecto en México tras la revolución de 1917, lo que constituye una excepción.

Fue ante el riesgo de recrear los prolongados periodos presidencialistas autoritarios, que el principio de la no reelección constituyó una de las bases de la consolidación institucional democrática en diversos países de América Latina. De manera general, se buscó limitar la posibilidad de que los presidentes dominaran el poder por más de un período de gobierno, con el objetivo de evitar las tentaciones continuistas que por años derivaron en largas dictaduras. Se prefirió la alternancia en el poder, estimulando la participación electoral competitiva y el multipartidismo en la contienda política y la distribución del poder. Empero, en los últimos años se ha vuelto a abrir el debate sobre la reelección presidencial ilimitada, a partir de algunos casos donde los gobernantes en funciones han buscado prorrogar sus mandatos de manera continua e indefinida.

Uno de los elementos esenciales de la democracia representativa constituye el acceso y ejercicio del poder con sujeción al Estado de derecho, conforme lo establece la CDI . Sin embargo, en ciertos casos, algunos presidentes han inaplicado y modificado en los hechos sus constituciones en beneficio propio, mediante una mala práctica en la que, a través de decisiones de cortes constitucionales —y no de un proceso genuino de reforma—, han buscado que se declare inconstitucional la prohibición o limitación para una siguiente reelección. La “inconvencionalidad” de la prohibición a la reelección ha sido justificada, muchas veces, en una interpretación distorsionada y antijurídica de lo que establecen los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Con fines ilustrativos, reseñamos brevemente algunas experiencias donde las cortes de diferentes países de la región han intervenido, de diferente manera, y resuelto en algunos casos sobre la prohibición a la limitación de la reelección presidencial.

2- Intervención de los tribunales constitucionales en materia de reelección presidencial indefinida

a) Costa Rica

El año 2003 hubo una interpretación constitucional de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) que tuvo como efecto la eliminación de la prohibición absoluta para que los presidentes fueran reelegidos⁶⁵. La sentencia permitió anular la prohibición vigente desde 1969, cuando se reformó parcialmente la Constitución de 1949 y esto hizo que volviera a regir la reelección tras dos intervalos de gobierno. Así, se habilitó a los expresidentes para postularse a un segundo mandato de forma alterna o no consecutiva, aunque no de manera indefinida, eludiendo el proceso legislativo necesario para impulsar una reforma constitucional.

La Sala Constitucional entendió que el procedimiento empleado para la reforma constitucional de 1969 (reforma parcial, artículo 195 de la Constitución) no era procedente para la (supuesta en este caso)

⁶⁵ Sentencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, No.2003-2771, 4 de abril de 2003.

limitación de derechos fundamentales, como el derecho al sufragio pasivo, sino que se debía emplear el procedimiento de reforma general (artículo 196 *Ibíd.*). Se anuló el procedimiento de reforma empleado en 1969 y eso permitió que el texto originario volviera a estar en vigencia. Anulada la norma derogante, entró a regir la norma derogada.

Con esta interpretación, el expresidente Óscar Arias quedó habilitado para presentarse a los comicios de 2006, en los cuales obtuvo por segunda ocasión la presidencia de la República. La sentencia de la Sala Constitucional de la CSJ de ese país no establece un derecho ilimitado a postularse a la reelección indefinida, ni siquiera de manera consecutiva.

Lo que hace la Corte en el 2003, en razón a que “el poder estatal debe respetar siempre la voluntad popular manifestada mediante las decisiones de las asambleas constituyentes”, es restablecer la reelección presidencial discontinua contemplada en la Constitución Política de 1949, que se puede dar esperando 8 años (2 mandatos) para una nueva postulación.

b) **Nicaragua**

La Constitución Sandinista de 1987 no establecía límites expresos a la reelección presidencial. En la reforma de 1995 se estableció que el presidente puede ser reelegido por una única vez y después de transcurrido un período presidencial. Esta última restricción fue el objeto de la Sentencia #504 de la sala constitucional de la Corte Suprema de Justicia nicaragüense del 19 de octubre de 2009, en la que —en un proceso que duró tan solo cuatro días— la declaró inconstitucional porque violaba el derecho a la igualdad ante la ley del candidato/presidente Daniel Ortega y volvió a la norma anterior de 1987, que permitía que un expresidente se presentara de forma ilimitada a elecciones⁶⁶.

Dicha sentencia sostiene que, frente a las limitaciones a la reelección presidencial indefinida, los principios, valores y derechos fundamentales están por encima. Así, de acuerdo con el razonamiento de la Corte, es posible anular cualquier otra disposición orgánica de la propia Constitución, con lo que se resuelve la inconstitucionalidad y, por ende, la inaplicabilidad de los arts. 147 y 178, que establecen la limitación de mandatos.

Es decir, la base de la argumentación de la Sala Constitucional de la Corte Suprema nicaragüense es que es posible declarar la inconstitucionalidad de normas constitucionales. Para ello, se aduce, la inaplicabilidad de las previsiones constitucionales contrarias a los valores y principios fundamentales, como es el caso de la prohibición de la reelección continuada, que conllevaría un menoscabo en los derechos políticos, que no podrían ser restringidos en el régimen electoral que adopte un país.

Este razonamiento se basa en el argumento de un pasaje descontextualizado del constitucionalista español García de Enterría, quien describe las teorías sobre la superioridad de determinados valores y

⁶⁶ Sentencia de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua, No.504 (Exp. No. 602-09), 19 de octubre de 2009.

principios del bloque de constitucionalidad, lo que incluye la aplicación preferente de la CADH, por sobre la parte orgánica del texto constitucional; trayendo —como consecuencia de un control de convencionalidad fraudulento— en los hechos una modificación ilícita de la Constitución, obviando el procedimiento de reforma establecido, usurpando las funciones del constituyente, y sobre todo realizando una interpretación abusiva de la CADH. Hay que anotar, que luego que el presidente Ortega lograra autorizar la reelección presidencial indefinida por la vía jurisprudencial en 2009, y como consecuencia de acumular y concentrar el suficiente poder para un desequilibrio político, Nicaragua optó por habilitarla a través de una reforma constitucional en sede legislativa⁶⁷.

c) Honduras

En 2009, Honduras representó el primer fracaso en el intento de reformar la Constitución para eliminar la prohibición absoluta para ser reelegido presidente de la República. Este intento de reforma finalizó con un golpe de Estado y una severa crisis política que intentó resolverse con la convocatoria a elecciones para un nuevo presidente. El artículo 239 de la Constitución prohibía la reelección presidencial en los siguientes términos: “El ciudadano que haya desempeñado la titularidad del Poder Ejecutivo no podrá ser presidente de la República. El que quebrante esta disposición o proponga su reforma, así como aquellos que lo apoyen directa o indirectamente, cesarán de inmediato en el desempeño de sus respectivos cargos y quedarán inhabilitados por diez (10) años para el ejercicio de toda función pública”. El 22 de abril de 2015 la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia resolvió dos acciones de inconstitucionalidad que viabilizaron la reelección presidencial indefinida en Honduras, declarando la inaplicabilidad del artículo constitucional que contiene la prohibición para ser nuevamente presidente de la República, beneficiando al presidente Juan Orlando Hernández Alvarado⁶⁸.

Es importante resaltar que la Constitución hondureña tiene las características de una norma fundamental rígida, ya que (a) es escrita, (b) está protegida o garantizada contra la legislación ordinaria, en el sentido de que las normas constitucionales no pueden ser derogadas o modificadas sino mediante un procedimiento especial de revisión constitucional mucho más complejo que el procedimiento de formación de leyes y (c) contiene principios constitucionales que no pueden ser modificados en modo alguno. Estos principios están contenidos en cláusulas pétreas que, de acuerdo con el artículo 374 constitucional, no pueden ser modificadas en ningún caso.

Uno de los principios establecidos en las cláusulas pétreas es la prohibición de la reelección presidencial (artículo 239), no obstante, dichas cláusulas no están dirigidas al poder constituyente que es soberano, sino a los poderes constituidos, quienes en el ejercicio de sus facultades de reforma parcial de la

⁶⁷ Ley # 854, de Reforma Parcial de la Constitución política de la República de Nicaragua, 29 de enero de 2014.

⁶⁸ Sentencia de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Honduras, del Recurso de Inconstitucionalidad vía Acción RI-1343-2014, acumulada con el RI-0243-2015, 22 de abril de 2015.

Constitución pueden modificar cualquiera de sus disposiciones, menos las consagradas en tales artículos. Por tanto, las cláusulas pétreas operan contra los poderes constituidos y no contra el pueblo en el ejercicio del poder constituyente, ya que es el titular de la soberanía, como lo establece el artículo 2 de la Constitución de la República, el único facultado para realizar este tipo de reformas.

Por esta razón, la propia Sala de lo Constitucional reconoció en su sentencia que “no tiene la atribución de reformar la Constitución”⁶⁹ y por tanto, aunque no tuvo la rigurosidad técnica de plantearlo expresamente, nadie puede ignorar que la prohibición de la reelección está contenida en un artículo pétreo que no puede derogar o modificar el Congreso Nacional, el Poder Ejecutivo o la Corte Suprema de Justicia. La razón es simple, tales instituciones son poderes constituidos que emanan de la soberanía popular y no tienen la facultad de reformar las cláusulas pétreas que operan contra ellos para evitar que se transformen en poder constituyente.

d) Bolivia

A pesar de que la Constitución vigente establece la elección por dos períodos consecutivos, el expresidente Evo Morales buscó habilitarse para un cuarto período presidencial consecutivo, convocando en febrero de 2016 un referéndum constitucional, que rechazó la enmienda propuesta por el entonces presidente. Anteriormente, en 2013, el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) había dictado una sentencia que establecía que el primer período de Morales como presidente (2006-2009) no computaba para el límite de dos mandatos en la nueva Constitución⁷⁰, a pesar de que una disposición transitoria en la Constitución de 1976, en plena vigencia entonces, establecía claramente que los mandatos anteriores a la nueva Constitución debían ser tomados en cuenta.

El gobierno de Evo Morales decidió ignorar los límites al mandato presidencial establecidos en la Constitución y el resultado del referéndum celebrado el 21 de febrero 2016, que rechazó su candidatura para un cuarto mandato consecutivo. Varios diputados oficialistas del Movimiento al Socialismo (MAS) llevaron el asunto de la reelección al Tribunal Constitucional, solicitándole que declare que los límites constitucionales a la reelección indefinida eran inconstitucionales. Como efecto de ese recurso, el Tribunal Constitucional Plurinacional dictó la Sentencia SCP 0084/2017⁷¹ que habilitó la reelección indefinida del presidente y vicepresidente de Estado en funciones, argumentando que se trataría de un derecho humano que no puede ser restringido, y por tanto declaró la inaplicabilidad del artículo 168 de la Constitución, que manda: “el período de mandato del Presidente y del Vicepresidente del Estado es de cinco años, y pueden ser reelectos por una sola vez de manera continua”. Esta decisión del TCP fracturó el orden constitucional boliviano, ya que dejó sin efecto jurídico las normas expresas que establecían un

⁶⁹ *Ibid.*, considerando 18.

⁷⁰ Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia, Declaración Constitucional Plurinacional 003/2013, 25 de febrero de 2013.

⁷¹ Sentencia del Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia, TCP-0084/2017, 14 de diciembre de 2017.

límite a la reelección presidencial, lo que en el fondo constituye materialmente una modificación de la Constitución, realizada usurpando la competencia del constituyente.

Esta decisión judicial fue ampliamente criticada, ocasionando un intenso debate político nacional en Bolivia en relación a la cuarta postulación consecutiva del Presidente entonces en funciones. Luego, como efecto de la presión ciudadana frente al fraude electoral propiciado por Morales en octubre de 2019 —conforme concluyeron las misiones de observación electoral de la OEA y Unión Europea—⁷², Evo Morales renuncia a su cargo y se convocan a nuevas elecciones para mayo de 2020, donde Morales queda inhabilitado para postular, elecciones que han sido suspendidas por la emergencia sanitaria del coronavirus⁷³, abriéndose un periodo de inestabilidad política en el país.

e) Colombia

La Constitución Política de 1991 contempló, en su articulado inicial, un único período presidencial por un lapso de 4 años. Sin embargo, en el año 2004, una primera puerta para la reelección presidencial se abrió a través del Acto Legislativo 02 de 2004⁷⁴. Mediante esta modificación a la constitución, el artículo 197 fue reformado de la siguiente manera: “artículo 197. Nadie podrá ser elegido para ocupar la Presidencia de la República por más de dos períodos”. De esta forma, el Acto legislativo posibilitó la reelección presidencial inmediata, que se concretó en un segundo mandato de Álvaro Uribe Vélez (presidente entre los años 2002 al 2006, primer mandato, y del 2006 al 2010, segundo mandato).

Sin embargo, antes de finalizar su segundo período, en el 2009, y debido a la alta popularidad del presidente electo, se intentó una reforma constitucional para permitir la reelección por una tercera y última ocasión, esta vez no por Acto Legislativo (capacidad de reforma constitucional en cabeza del Congreso de la República), sino por un referendo constitucional. Esto es: el llamado a las urnas para preguntar al pueblo su deseo o no de aprobar una modificación estructural a la constitución. En este sentido, el poder legislativo emitió la ley 1354 de 2009⁷⁵, por la cual se hizo el llamado a los ciudadanos colombianos para pronunciarse respecto del enunciado: “Quien haya sido elegido a la Presidencia de la

⁷² <https://www.oas.org/fpdb/press/Informe-Preliminar---MOE-Bolivia-23-10-19.pdf>, <https://www.oas.org/es/sap/deco/informe-bolivia-2019/> y <https://www.uetrabajandojuntos.org/wp-content/uploads/2019/12/EU-EEM-BOL-2019-FR-ES.pdf>

⁷³ <https://dplfblog.com/2019/11/13/que-paso-en-bolivia-reeleccion-indefinida-fraude-electoral-y-sucesion-constitucional/>

⁷⁴ Este Acto Legislativo fue objeto de control constitucional ante la Corte Constitucional Colombiana, que la declaró acorde con la Constitución Política de 1991. Sentencia C-1040 de 2005 (magistrados y magistradas ponentes: Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández – Expediente D-5645). En el salvamento de voto del entonces magistrado Alfredo Beltrán Sierra se consigna una frase lapidaria: “Conforme a todo lo expuesto, sólo emerge una conclusión con absoluta nitidez: la decisión de exequibilidad del Acto Legislativo No. 2 de 2004 se adoptó por la mayoría. La mayoría tuvo los votos, pero no la razón; la minoría tenía la razón, pero no los votos. Por eso salvo el mío”. Lo anterior por su preocupación por los desbarajustes institucionales que esta reforma entrañaba. Preocupación, por demás, que resultó ser profética.

⁷⁵ Ley 1354 del 8 de septiembre de 2009, por medio de la cual se convoca a un referendo constitucional que tenía la finalidad de modificar la Constitución para hacer posible la reelección del Presidente de la República por más de un periodo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional.

República por dos períodos constitucionales, podrá ser elegido únicamente para otro período”. En esta ocasión, la Corte Constitucional rechazó dicha propuesta a través de la Sentencia Constitucional C-141/2010 en la que estableció que la limitación en el ejercicio del cargo electivo, en especial del presidente, es un mecanismo de control que propicia la sucesión para evitar una prolongada concentración del poder en una sola persona y garantizar que las instituciones se acomoden a las nuevas realidades de la renovación periódica de la administración estatal, así como para conservar el equilibrio respecto a la separación de poderes y al sistema de frenos y contrapesos⁷⁶. Asimismo, esta sentencia estableció que un mandato de hasta tres gestiones en el cargo electivo, o sea doce años, supone una ruptura entre la figura presidencial y los funcionarios de control que él elegiría, mermando así el sistema de pesos y contrapesos, así como los controles verticales y horizontales.

Si bien dentro de la argumentación de la sentencia que declaró inconstitucional el llamado al referendo constitucional se afirmó que el desequilibrio en los poderes públicos —que causaría una tercera reelección— era intrínseco a la propuesta, lo cierto es que la arquitectura de la Constitución de 1991 no soportó los efectos de una reelección inmediata. Esta conclusión está soportada ampliamente en el texto *Mayorías sin democracia*, publicación dirigida por Mauricio García Villegas y Javier Eduardo Revelo Rebolledo en el año 2009, en la cual, desde su introducción se advierte con toda claridad:

“... lo más significativo de los resultados obtenidos en esta investigación es la tendencia que ellos muestran hacia la concentración del poder en manos del gobierno. Mientras en 2003 solo había dos instituciones, la Fiscalía y la Defensoría [del Pueblo], en el área de influencia política del gobierno, y tan solo una de ellas en el grado máximo (la Defensoría), en el año 2009 hay ocho instituciones en su área de influencia (dos en el grado máximo, Defensoría y Sala disciplinaria [del Consejo Superior de la Judicatura] y el resto en grado intermedio).

A esta concentración del poder en el Estado central, que denominamos *concentración horizontal*, se suma otra, esta vez a expensas de las autoridades locales, y que llamamos *concentración vertical* (...) Como si lo anterior fuera poco, la ciudadanía, que en esta situación está llamada a manifestarse y a defender la Constitución, está poco organizada o, peor aún, tiene un compromiso muy débil con la defensa de las instituciones democráticas y con el respeto de los derechos de la oposición política”⁷⁷.

Finalmente, en el 2015, mediante el Acto legislativo No. 02 —por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones— se estableció una reforma constitucional con el fin de acabar con la posibilidad de la reelección presidencial,

⁷⁶ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-141 del 26 de febrero del año 2010, que resuelve la inconstitucionalidad de la ley 1354 de 2009.

⁷⁷ Mauricio García Villegas, Mauricio (Dir.) y Javier Revelo Rebolledo, *Mayorías sin democracia: desequilibrio de poderes y Estado de derecho en Colombia, 2002-2009*, Dejusticia, 2009, p. 12

consagrando en el artículo 197: “No podrá ser elegido Presidente de la República el ciudadano que a cualquier título hubiere ejercido la Presidencia. Esta prohibición no cobija al Vicepresidente cuando la ha ejercido por menos de tres meses, en forma continua o discontinua, durante el cuatrienio. La prohibición de la reelección **solo podrá ser reformada o derogada mediante referendo de iniciativa popular o asamblea constituyente**” (negritas fuera del texto). Con esta modificación, se prohibió cualquier tipo de reelección presidencial en Colombia. Tras dos períodos consecutivos de Álvaro Uribe Vélez y Juan Manuel Santos Calderón se evidenció el gran desequilibrio en los poderes públicos y los riesgos que dichas reelecciones habían comportado para la estabilidad de las instituciones.

f) República Dominicana

Hoy, el respeto al límite presidencial ha ido ganando apoyo de diversos sectores de la población dominicana. Pero, a través del tiempo, la reelección presidencial ha sido un tema de confrontación y división en la democracia del país. Desde el año 1907 comienzan a registrarse reformas a la Constitución por el gobernante de turno para beneficiarse con una segunda repostulación o extender el período presidencial.

Dichas reformas trajeron consigo un malestar creciente en las cúpulas y bases partidarias, así como en la población dominicana, por el procedimiento utilizado. Más adelante, con la llegada al poder del señor Rafael Leónidas Trujillo, la reelección indefinida se convirtió en una práctica común, a la que sumó una reforma que extendió a cinco años el período presidencial. Luego, el presidente Balaguer continúa con esta pericia, reeligiéndose varias veces.

En los años 1978 al 1986, etapa en que los presidentes del Partido Revolucionario Dominicano obtienen el poder, estos trataron de reelegirse; sin embargo, las pugnas internas no permitieron consolidar la reelección, volviendo al poder el presidente Balaguer. El principal líder del Partido Revolucionario Dominicano, José Francisco Peña Gómez, estaba en contra de la reelección presidencial, es por esto que, en el año 1994, se acordó una reforma constitucional y se prohibió la reelección consecutiva, por tanto, ningún presidente dominicano electo después del 1994 podía reelegirse de forma inmediata.

No obstante, el presidente Hipólito Mejía del Partido Revolucionario Dominicano, elegido para el período 2000-2004, en el año 2002 modificó la Constitución con el único objetivo de permitir la reelección consecutiva, como quedó consagrado en el artículo 49 de la Carta Magna dominicana: “El Poder Ejecutivo se ejerce por el Presidente de la República, quien será elegido cada cuatro años por voto directo. El Presidente de la República podrá optar por un segundo y único período constitucional consecutivo, no pudiendo postularse jamás al mismo cargo, ni a la Vicepresidencia de la República”. El proceso de reforma se realizó a través del Poder Legislativo, no obstante, hubo muchas críticas, ya que contó con el apoyo de opositores que misteriosamente logró convencer.

Dicha reforma no valió la pena para el mandatario, ya que con la crisis económica del 2003 y otros factores perdió las elecciones en el año 2004, permitiendo otra vez la llegada al poder del doctor Leonel Fernández, quien había sido presidente en el año 1996 al 2000, y en el 2008 aprovechó la modificación del 2002 para reelegirse. Para la siguiente gestión, el presidente Fernández efectuó una profunda reforma constitucional, retornando al modelo anterior sobre la no reelección consecutiva que, de igual manera, lo habilitaba para aspirar en el futuro. El artículo 124 de la Constitución del año 2010 estableció lo siguiente: “El Poder Ejecutivo se ejerce por el o la Presidente de la República, quien será elegido cada cuatro años por voto directo y no podrá ser electo para el período constitucional siguiente”.

En el 2015, el presidente Danilo Medina impulsó un nuevo cambio al sistema para volver al del 2002: dos períodos consecutivos sin posibilidad de volver a presentarse.

Previamente, se discutió acerca de la posibilidad de realizar un referendo constitucional para aprobar la reelección presidencial. No obstante, los expertos constitucionales dominicanos explicaron que la reelección no es un derecho fundamental, por tanto no era necesario convocar un referendo. Es así que una alianza entre el Partido de la Liberación Dominicana y el Partido Revolucionario Dominicano logró los votos necesarios para reformar la Constitución por la vía legislativa. Otra vez, se lleva adelante una modificación constitucional con el único propósito de permitir la reelección al presidente de turno, tal como se lee en el artículo 124 de la Constitución dominicana de 2015: “El Poder Ejecutivo lo ejerce el Presidente o la Presidenta de la República, quien será elegido o elegida cada cuatro años por voto directo. El Presidente o la Presidenta de la República podrá optar por un segundo período constitucional consecutivo y no podrá postularse jamás al mismo cargo ni a la Vicepresidencia de la República”. Del mismo modo, el vigésimo transitorio de la Ley Sustantiva estipula que: “En el caso de que el Presidente de la República correspondiente al período constitucional 2012-2016 sea candidato al mismo cargo para el período constitucional 2016-2020, no podrá presentarse para el siguiente período ni a ningún otro período, así como tampoco a la Vicepresidencia de la República”.

Aunque muchos sectores de la sociedad dominicana dieron por cerrada esta discusión, personas cercanas al entorno político del mandatario Danilo Medina emprendieron la búsqueda de un tercer período, persistiendo en su intento de anular las garantías de alternancia en el poder, y buscaron declarar inconstitucional la disposición constitucional transitoria que prohibía la reelección del presidente Danilo Medina. Así, interpusieron en febrero de 2018 una acción directa de inconstitucionalidad, alegando que esa prohibición atentaba contra el principio de igualdad del presidente en funciones. Al efecto, mediante sentencia TC/0352/18 pronunciada en septiembre de 2018, el Tribunal Constitucional declaró inadmisibles dichos recursos en razón de la imposibilidad de declarar inconstitucional la propia Constitución, determinando en su párrafo 9.13 que: “resulta la imposibilidad de que cualquier órgano distinto a la Asamblea Nacional Revisora modifique la Constitución, pues permitir que el Tribunal

Constitucional o cualquier órgano del Estado modifique o anule alguna disposición de la Constitución sería usurpar el Poder Constituyente, atentar contra el orden constitucional y democrático perpetrándose un golpe a la Constitución”⁷⁸.

Tomando en cuenta que por la vía jurisprudencial no se pudo realizar la reelección del presidente Danilo Medina, se iniciaron los planes para someter una modificación constitucional ante el Congreso Nacional, y eliminar el vigésimo transitorio. El día decisivo fue el miércoles 10 de julio de 2019, la logística estaba lista para su tratamiento legislativo; sin embargo, la presión internacional y la convocatoria a una movilización nacional de la oposición en contra de una eventual reforma constitucional, inhibió esta decisión política, que le habría posibilitado participar en las elecciones del año 2020. Finalmente, frente al riesgo de un estallido social, el presidente Danilo Medina se dirigió a la nación el lunes 22 de julio expresando que no se reelegirá y que apoyará a una sangre nueva para que sea candidato a la presidencia por su partido. Para la sociedad dominicana resulta fundamental dejar zanjada esta discusión en términos jurídicos, con una interpretación precisa desde el derecho internacional de los derechos humanos, frente a eventuales reformas que a futuro pueden traer consigo consecuencias negativas para la democracia de este país.

g) Perú

En la década de 1990, el entonces presidente de la República, Alberto Fujimori Fujimori —hoy en la cárcel por graves violaciones de derechos humanos y delitos de gran corrupción—, intentó perpetuarse en el cargo a través de diversas maniobras ilícitas: luego de ser elegido legítima y democráticamente en 1990, cuando no estaba permitida en el Perú la reelección presidencial, fue reelegido en 1995 gracias a una nueva Constitución y fue “re-reelegido” en el año 2000 gracias a la captura de los sistemas de justicia y electoral y a una ley de “interpretación auténtica” que estableció que la primera reelección no contaba y que, por ende, la del año 2000 era su “primera reelección”. Esta segunda reelección o “re-reelección” fue muy cuestionada tanto a nivel nacional como internacional y, poco tiempo después, su gobierno cae, Fujimori huye a Japón y renuncia por fax, luego de que se diera a conocer el primero de muchos “vladivideos” (cintas grabadas por su exasesor presidencial que dejan al descubierto sobornos a políticos y empresarios). Caído el régimen, el Parlamento modifica la Constitución y prohíbe la reelección presidencial inmediata.

Por todo ello, en los últimos años la reelección presidencial en el Perú ha sido objeto de preocupación política y constitucional: no solo se ha mantenido la prohibición de reelección inmediata del presidente de la República en la Constitución, sino que tal prohibición de reelección inmediata se ha extendido a los parlamentarios y a los alcaldes y gobernadores regionales.

⁷⁸ Tribunal Constitucional de República Dominicana, Sentencia TC/0352/18, 6 septiembre de 2018.

Al respecto, el Tribunal Constitucional peruano (TC) —máximo intérprete de la Constitución— ha tenido oportunidad de pronunciarse en torno a la constitucionalidad y convencionalidad de la prohibición constitucional de la reelección inmediata de alcaldes y gobernadores en la STC n.º 0008-2018-PI/TC del 4 de octubre del 2018. Cabe precisar que la sostenida jurisprudencia del TC ha establecido que puede ejercer control constitucional también sobre reformas constitucionales parciales, entre otros argumentos, porque tales reformas constitucionales formalmente son aprobadas vía una ley ordinaria. En este control constitucional, el TC no solo toma en cuenta la Constitución, sino también el *corpus iuris* interamericano, debido a que incorpora a este último al bloque de constitucionalidad.

En la referida STC n.º 0008-2018-PI/TC, el TC no solo consideró constitucional la prohibición de la reelección inmediata de alcaldes y gobernadores regionales, tal como veremos enseguida, sino que también sostuvo que “este Tribunal, en su jurisprudencia, ya ha puesto de relieve que el principio de alternancia del Gobierno constituye una pauta medular de la Constitución vigente”⁷⁹. Es decir, el TC considera la alternancia en el poder es un aspecto medular del orden constitucional democrático, en sintonía con la CDI y otros instrumentos.

Ahora bien, en torno a la prohibición de la reelección inmediata, el razonamiento del TC en la referida sentencia es el siguiente. En primer lugar, parte de considerar que “No se está planteando una prohibición absoluta y definitiva. Se ha plasmado, tal como se hizo anteriormente en el caso del Presidente de la República, una restricción a una reelección inmediata”⁸⁰. Es decir, para el TC la prohibición a la reelección no es una “prohibición” absoluta ni definitiva, sino tan solo una “restricción” que merece ser evaluada si es —o no— compatible con el orden constitucional interamericano.

En segundo lugar, el TC razona que “Corresponde entonces señalar si existe un derecho... a la reelección. Dicho con otras palabras, si el contenido constitucional y convencionalmente protegido de derechos políticos como los de sufragio y el de ser elegido, que por cierto admiten límites, incluyen un supuesto derecho a la reelección de quien ejerce un cargo y desea mantenerse en él”⁸¹. Al respecto, el TC resuelve que “no existe parámetro constitucional o convencional que nos lleve a desconocer que el derecho a elegir y el derecho a ser elegido admite límites, así como que nos permita inducir que existe un supuesto derecho a ser reelegido”⁸². Es decir, el TC considera, por un lado, que el derecho a elegir y a ser elegidos admite límites y, por otro lado, que no existe el derecho fundamental a ser reelegido. Para resolver de esta manera, el TC se basa fundamentalmente en el Informe que la Comisión de Venecia emitió el 16 y 17 de marzo del 2018 en torno, precisamente, a la reelección presidencial.

⁷⁹ Tribunal Constitucional del Perú, Sentencia n.º 0008-2018-PI/TC del 4 de octubre del 2018, fundamento No. 21.

⁸⁰ *Ibid.* Fundamento No. 38.

⁸¹ *Ibid.* Fundamento No. 40.

⁸² *Ibid.* Fundamento No. 43.

Además, el máximo tribunal argumenta que la prohibición de la reelección de autoridades —en este caso inmediata— está vinculada a la alternancia en el poder que se desprende de su razonamiento y sí merece protección constitucional: “corresponde advertir que la prohibición de la reelección de los alcaldes se vincula con el principio de alternancia en el poder”⁸³.

Este breve razonamiento judicial es complementado por el voto singular de la magistrada Marianella Ledesma, quien agrega que “nuestro orden constitucional en sentido material no garantiza el derecho a ser reelegido dentro del cúmulo de derechos de participación política reconocidos en el bloque de constitucionalidad. Antes bien, lo que sí se advierte es la existencia de límites a tales derechos, que serán admisibles siempre que sean razonables y proporcionales, más allá de no vaciarlos de contenido o afectar el núcleo duro de otros principios o bienes constitucionales”⁸⁴. Esto es, reafirma que para el máximo intérprete constitucional en el Perú, no existe un supuesto derecho político a ser reelegido dentro del bloque de constitucionalidad, derechos políticos que, por el contrario, pueden estar sometidos a límites razonables y proporcionales.

3- Algunas consideraciones acerca de las sentencias constitucionales sobre reelección presidencial

Como hemos visto en los casos ilustrativos de la justicia constitucional de la región en esta materia, no existe una práctica uniforme que sea conforme a los valores de la CADH. En particular, algunas de estas sentencias, como las de Nicaragua, Honduras y Bolivia, tienen un efecto regresivo, ya que afectan los derechos de sus ciudadanos de vivir en democracia bajo las reglas del Estado de derecho.

Las sentencias constitucionales del 19 de octubre de 2009 de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua⁸⁵, la del 22 de abril de 2015 de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Honduras⁸⁶, y la pronunciada el 28 de noviembre de 2017 por la Sala Plena del Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia⁸⁷, además de beneficiar a los presidentes en funciones, tienen en común la siguiente estructura de lógica jurídica:

- 1) La reelección es un derecho humano que está incluido entre los derechos políticos y vinculado con el principio de igualdad ante la ley.
- 2) Los derechos políticos se encuentran reconocidos en una norma constitucional (las constituciones nacionales) y en una norma internacional de derechos humanos (artículo 23 de la CADH).

⁸³ *Ibid.* Fundamento No. 45.

⁸⁴ *Ibid.* Fundamento No. 11.

⁸⁵ Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua. Recurso de Amparo, Expediente n.º 602-09. Sentencia n.º 504 de fecha 19 de octubre de 2009.

⁸⁶ Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Honduras. Recurso de Inconstitucional vía Acción RI-1343-2014 acumulada con el RI-0243-2015, de fecha 22 de abril de 2015.

⁸⁷ Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia. Acción de Constitucionalidad Abstracta. Expediente 20960-2017-42-AIA. Sentencia Constitucional Plurinacional 0084/2017, 28 de noviembre de 2017.

- 3) La norma constitucional es más restrictiva que la norma internacional, ya que la primera limita el derecho a la reelección y la segunda lo permite.
- 4) La norma constitucional (restrictiva) y la norma internacional (permisiva) se encuentran ubicadas en el mismo nivel jerárquico del ordenamiento jurídico, pues ambas tienen rango constitucional.
- 5) Existe una antinomia o contradicción constitucional porque hay dos normas vigentes de igual rango, pero contradictorias, una que restringe el derecho humano a la reelección (la norma constitucional) y otra que lo protege (la norma internacional).
- 6) La norma que más protege los derechos políticos (derecho humano a la reelección) se impone a la norma que los restringe y, por tanto, la norma constitucional se declara inaplicable y la norma internacional (artículo 23 de la CADH) se aplica de forma preferente en virtud del principio *propersona*.

A pesar de que esta estructura parecería *prima facie* correcta, contiene un problema fundamental: está basada en una premisa falsa, es decir, que la reelección es un derecho humano protegido bajo el artículo 23 de la CADH. Para llegar a ella se realizó una interpretación y un uso incorrecto de la normativa internacional y de la jurisprudencia de la Corte IDH, lo cual generó un mismo resultado en los tres países: se permitió la reelección presidencial de los mandatarios que estaban en funciones, derivando en crisis políticas y graves afectaciones a los derechos humanos que han sido documentadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

Por ello, es importante analizar la permisón o limitación de la reelección presidencial a la luz de las normas internacionales, particularmente las del SIDH, y la jurisprudencia emanada de ella, para demostrar la falsedad de la premisa de que la reelección es un derecho humano.

Recordemos que el 24 de octubre de 2017, el Secretario General de la Organización de los Estados Americanos extendió una invitación a la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho, conocida como la Comisión de Venecia, con la finalidad de obtener un estudio en relación con el supuesto derecho humano a la reelección, debido a las prácticas recientes en diferentes Estados en los que se ha producido la modificación de los períodos presidenciales vía órganos jurisdiccionales —en concreto Cortes y Salas Constitucionales—, eludiendo los caminos de reforma legislativa o referéndum popular contemplados en la legislación de cada país.

En dicho estudio, la Comisión de Venecia señala que la reelección puede ser definida como la posibilidad de ser elegido después de haber ocupado un cargo durante un período de gobierno y que existe una relación entre la reelección y el derecho humano a postularse en elecciones, interpretado como parte del derecho de participación política. Valga resaltar que las cláusulas que prohíben o limitan la reelección

presidencial se incluyen en los capítulos constitucionales que se refieren a la institución de la Presidencia de la República y no en los capítulos sobre derechos y garantías⁸⁸.

En el caso que nos ocupa, la Sala de lo Constitucional de Nicaragua estableció que el derecho al sufragio (elegir y ser elegido), garantizado en el artículo 23 de la CADH, es un principio fundamental para el ser humano, es irrenunciable y el Estado nicaragüense no puede restringirlo⁸⁹. En este sentido, esta sentencia

[...] sostiene que, frente a las restricciones a la reelección presidencial indefinida, los derechos fundamentales están por encima. Así, de acuerdo con el razonamiento de la Corte, es posible anular por inconstitucional cualquier otra disposición orgánica de la propia Constitución. Para ello, se aduce, la inaplicabilidad de las previsiones constitucionales contrarias a los valores y principios fundamentales, como es el caso de la prohibición de la reelección continuada, que conllevaría un menoscabo a los derechos políticos, que no podrían ser restringidos en el régimen electoral que adopte un país⁹⁰.

Por su parte, la Sala de lo Constitucional de Honduras expresó que existe una contradicción entre los derechos políticos y la prohibición de la reelección, lo cual constituye una “[...] colisión entre derechos fundamentales inherentes a la persona humana también contenidos en la propia Constitución, y en la infracción de principios y normas internacionales de Derechos Humanos [...]”⁹¹, de manera que atribuye el carácter de derecho fundamental a la reelección presidencial.

El Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia concluyó que la Constitución nacional prescribe que los tratados internacionales que representan la norma más favorable para los derechos humanos tienen que aplicarse y prevalecer incluso por encima de la norma suprema; por tanto, debe aplicarse la CADH de forma preferente que los artículos constitucionales ya que protege de forma más amplia los derechos políticos⁹².

Según la Comisión de Venecia, para que un derecho subjetivo sea considerado como tal, debe pasar por un proceso de reconocimiento social que debe resultar en la institucionalización y admisión del Estado, caso contrario, dichas figuras podrían ser moralmente justificables, pero no susceptibles de aplicación coercitiva⁹³. En este sentido, la reelección debe entenderse como una cláusula autónoma

⁸⁸ Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho. *Informe sobre los límites a la reelección... op. cit.*, p. 17, párr. 78.

⁸⁹ Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua. Recurso de Amparo. Expediente N° 602-09. Sentencia N° 504 de fecha 19 de octubre de 2009, VIII, p. 20.

⁹⁰ ORIAS, Ramiro. “La reelección indefinida de Daniel Ortega ante la CIDH”. En *Justicia en las Américas*. 21 de febrero de 2019. Accesible en <https://dplfblog.com/2019/02/21/la-reeleccion-indefinida-de-daniel-ortega-ante-la-cidh/>

⁹¹ Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Honduras. Recurso de Inconstitucional vía Acción RI-1343-2014 acumulada con el RI-0243-2015, de fecha 22 de abril de 2015, considerando 18.

⁹² Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia. Acción de Constitucionalidad Abstracta. Expediente 20960-2017-42-AIA. Sentencia Constitucional Plurinacional 0084/2017, 28 de noviembre de 2017, III.7.2., p. 66.

⁹³ Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho. *Informe sobre los límites a la reelección... op. cit.*, p. 17, párr. 79.

vinculada al derecho a la participación política y al derecho a postularse en elecciones libres y auténticas, por lo que una persona que pretende ser reelegida ya ha ejercido su derecho de ser elegida y, en consecuencia, la prohibición constitucional de la reelección no debe interpretarse *a priori* como una violación de sus derechos políticos, dado que, si se reconociera la reelección como un derecho humano, esto implicaría que el contenido actual del derecho a la participación política es insuficiente para garantizar los intereses y expectativas legítimos⁹⁴.

A la luz de lo anterior, las Salas Constitucionales de Honduras y Nicaragua, y el Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia incurrieron en un error al declarar la inaplicabilidad de los artículos constitucionales que limitan la reelección presidencial, argumentando que restringen derechos y garantías de igual rango constitucional. La propia Comisión de Venecia señaló, refiriéndose a los casos de Honduras y Bolivia, que:

Incluso en las recientes decisiones en Bolivia y Honduras, los tribunales —a pesar de haber declarado que los artículos constitucionales que contenían esta prohibición de la reelección presidencial no eran aplicables por motivos de inconstitucionalidad o incongruencia con tratados internacionales— no reconocían la reelección como un derecho humano por sí mismo⁹⁵.

La forma en que se aprobó la reelección presidencial en Nicaragua, Honduras y Bolivia, sin duda alguna socaba la confianza ciudadana en la institucionalidad democrática y erosiona el principio de separación de poderes y la soberanía popular, ya que:

- 1) Se hizo por un poder del Estado (el Poder Judicial, a través de sus Salas o Tribunales Constitucionales) que no tienen la suficiente legitimidad democrática para ello. Además, sus sentencias han sido fuertemente cuestionadas y su papel de garantes de la legalidad constitucional y convencional puesto en entredicho.
- 2) Se realizó mediante un mecanismo (una sentencia judicial) que no era el adecuado para modificar un aspecto tan importante de los respectivos sistemas políticos constitucionales.
- 3) Se efectuó para beneficiar a quienes ostentaban la titularidad del poder Ejecutivo, con todas las ventajas que ello les representó, vulnerando el principio de igualdad que debe garantizar una contienda electoral libre y justa.
- 4) Se hizo en ausencia de un consenso nacional amplio y argumentando falazmente que su prohibición violentaba un derecho humano reconocido por los tratados internacionales de derechos humanos y avalado por la jurisprudencia interamericana⁹⁶.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 18, párr. 82.

⁹⁵ *Ibid.*, p. 19, párr. 84.

⁹⁶ Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho. *Informe sobre los límites a la reelección... op. cit.*, p. 24, párr. 109.

- 5) Se realizó haciendo un uso perverso del control de convencionalidad por parte de las Salas y los Tribunales Constitucionales “para justificar la interpretación que él (y ellos) hace, pero que nunca realiza, en ningún momento, la propia Corte Interamericana”⁹⁷, como intérprete auténtico de la CADH.

Finalmente, frente a estas sentencias regresivas, tenemos decisiones constitucionales como las de Colombia, República Dominicana y Perú, donde el control de constitucionalidad se ha pronunciado en favor de una interpretación más comprehensiva al conjunto de principios y valores inherentes a una democracia representativa, así como ha ponderado de manera integral los derechos, y ha evitado usurpar funciones del poder constituyente, limitando la reelección presidencial de manera objetiva y proporcional, de conformidad a lo establecido en sus constituciones y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, preservando los fundamentos del Estado de derecho. La práctica constitucional en países como Colombia, República Dominicana y Perú muestra que el derecho a la reelección puede contemplar ciertas limitaciones, razonables y necesarias para salvaguardar valores democráticos.

4- ¿Cuál es la manera legítima de modificar los límites a la reelección dentro de un Estado constitucional?

Como se ha dicho, el principio de la no reelección constituyó una de las bases de la consolidación institucional democrática en diversos países de América Latina. De manera general, se buscó limitar la posibilidad de que los presidentes dominaran el poder por más de un periodo. Así, la mayoría de los países de la región aplicaron el principio de “alternancia” en el poder, estableciendo límites constitucionales a las posibilidades de reelección presidencial. Por lo tanto, cualquier modificación a estos límites o prohibiciones, solo puede ser posible mediante los propios procesos de reforma constitucional establecidos.

Sin embargo, como se ha visto, en algunos países se ha dado la mala práctica de buscar un atajo judicial, mediante una decisión de las cortes constitucionales, evadiendo los procesos de reforma constitucional aprobados por referéndum popular, buscando se declare inconstitucional la prohibición a una siguiente reelección, basados en una interpretación abusiva de los instrumentos internacionales de derechos humanos.

La inclusión de límites o incluso prohibición a la reelección presidencial se constituye en una de las bases fundamentales de la organización de los poderes públicos, que por su importancia generalmente es sustraída de la competencia y la facultad reformadora de los poderes constituidos, pudiendo solo ser alterada mediante procedimientos rígidos de reforma constitucional. En consecuencia, es absolutamente

⁹⁷Roberto Viciano Pastor y Gabriel Moreno González. “Cuando los jueces declaran inconstitucional la Constitución: La reelección presidencial en América Latina a la luz de las últimas decisiones de las Cortes Constitucionales”. En *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*. 22. Enero-diciembre 2018, p. 194.

ilegal e ilegítimo que los poderes constituidos, como pueden ser las Salas o Tribunales constitucionales, inapliquen una disposición constitucional aprobada por el poder constituyente. Dicho de otro modo, no es admisible que Tribunales o Salas de lo Constitucional se arroguen facultades que le corresponden al poder constituyente, convirtiéndose de facto y temporalmente en poder originario al expulsar del orden constitucional y declarar inaplicable un artículo de rango constitucional. Del mismo modo, que los órganos legislativos intenten interpretar o reglamentar la reelección de manera contraria al texto constitucional, implica atribuirse facultades judiciales y vulnerar el principio de separación de poderes.

Así, una resolución judicial no es el mecanismo idóneo para decidir modificar un asunto tan importante para la democracia y el Estado de Derecho, peor aún, argumentando que tal límite o prohibición atenta contra un derecho humano que no existe, de acuerdo con los estándares internacionales de derechos humanos que analizamos anteriormente. Con una decisión constitucional como las estudiadas se busca eludir los mecanismos de participación ciudadana directa para que sea el soberano quien tome una decisión legítima al respecto, ya que, como lo señala la Comisión de Venecia, la modificación de los límites de la reelección solamente puede producirse atendiendo a los procedimientos constitucionales aprobados por el soberano.

Al respecto, por ejemplo, en el caso de Honduras, el Informe de la Misión de Observación Electoral de la OEA de 2017, ha señalado que: “En cuanto al instrumento jurídico utilizado para habilitar la reelección, la Misión destacó que disposiciones constitucionales que se encuentran vigentes han sido inaplicadas por el máximo órgano de impartición de justicia sin que se hubiere realizado una reforma constitucional. La modalidad a través de la cual fue habilitada la reelección, es decir por sentencia judicial, constituye una mala práctica que se ha presentado en otros países de la región. Es indispensable que la Constitución de Honduras refleje la realidad política que está viviendo el país, ya que actualmente la Constitución contempla artículos que no se aplican. Esto produce falta de certeza jurídica ya que actualmente la reelección no presenta límites y podría desencadenar aspiraciones de perpetuidad en el poder en contradicción con la Declaración de Santiago de Chile aprobada en la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores en agosto de 1959 que declara que ‘la perpetuación en el poder, o el ejercicio de éste sin plazo determinado y con manifiesto propósito de perpetuación, son incompatibles con el ejercicio efectivo de la democracia’”⁹⁸.

En el mismo sentido, anotamos también que la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea a las elecciones de Nicaragua del 2011, en su informe final señaló que: “el único cauce apropiado para eludir la aplicación de un artículo esencial de la Constitución, anclado en fuertes razones

⁹⁸ Organización de los Estados Americanos, Misión de Observación Internacional, *Informe Final Elecciones Generales Honduras*, 26 de noviembre de 2017, p. 10.

históricas comunes a muchos países de la región, no debe ser otro que su reforma previa por la Asamblea Nacional a través de los mecanismos establecidos en la propia Constitución”⁹⁹.

Por tanto, teniendo en cuenta que la reelección presidencial no es un derecho humano, su prohibición o autorización deja de ser el problema de fondo, ya que la cuestión fundamental es que se trata de un asunto que debe ser debatido en un amplio espacio democrático de participación directa, en donde el soberano expresa su opinión a través del voto libre y directo. En países como Bolivia y Honduras, la modificación de límites o la eliminación de la prohibición de la reelección presidencial contenida en sus constituciones fue reservada exclusivamente al poder constituyente, es decir, al voto del pueblo, el único sujeto político legítimamente facultado para reformar aquellos principios considerados fundamentales.

Al analizar los casos, se verifica que la forma —vía justicia constitucional— en que fue aprobada la reelección presidencial en Honduras, Nicaragua y Bolivia, provoca un rompimiento del orden constitucional, dado que: (a) lo hizo un poder del Estado que no estaba facultado para ello y (b) se realizó mediante un mecanismo (una sentencia constitucional) que no era el adecuado para modificar un aspecto crucial de la organización del poder público¹⁰⁰. Al respecto, los profesores españoles de la Universidad de Valencia, Roberto Viciano Pastor y Gabriel Moreno González, en un ensayo académico¹⁰¹ de análisis crítico de esas decisiones tomadas por tribunales constitucionales que favorecen la reelección presidencial indefinida, concluyen que “la ola reeleccionista no viene, empero, precedida de la voluntad constituyente o del ejercicio legítimo del poder de reforma constitucional”, sino de un “constitucionalismo abusivo” que lleva a un “fraude interpretativo” del control de convencionalidad.

En el mismo sentido, el profesor Ricardo Abello pone el foco en un elemento central en todos los casos estudiados: “Hay un punto que se debe analizar y es que la gran mayoría de los casos de reelecciones se hacen a la luz de modificaciones constitucionales durante el ejercicio del poder; y las normas deben ser generales, impersonales y abstractas. En ese sentido, se viola el segundo principio, en la medida en que se modifica la Constitución en beneficio propio”¹⁰².

Concluimos, como lo señala la Comisión de Venecia, que “Los límites a la reelección presidencial están consagrados en la constitución; por lo tanto, se requiere una reforma constitucional para modificarlos. Solamente el pueblo, que tiene poder soberano legal, puede modificar el alcance de la delegación que le otorgó al Presidente. La decisión de alterar o eliminar los límites a la reelección

⁹⁹ Unión Europea, Misión de Observación Internacional, Informe Final Elecciones Presidenciales y Legislativas 2011 Nicaragua, 8 de noviembre de 2011.

¹⁰⁰ Joaquín Mejía y otros, *La reelección presidencial en Centroamérica: ¿Un derecho absoluto?*, ERIC-SJ, 2018.

¹⁰¹ *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 22, (2018) 165-198. <https://doi.org/10.18042/cepc/aijc.22.06>

¹⁰² EL NUEVO SIGLO. “¿La reelección presidencial viola derechos humanos?”, 20 de octubre de 2019:

<https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/10-2019-gobierno-pide-cidh-determinar-si-reeleccion-presidencial-viola-los-ddhh?fbclid=IwAR1B9WZM8ffcWJKxKVxi8Gsp81ITZC6kOLAE3TBbk9aM8O6Vr692KbHvP6U>.

presidencial debe sujetarse a un escrutinio y debate públicos minuciosos, y debe respetar plenamente los procedimientos constitucionales y legales relevantes”.

D. Derechos políticos y reelección presidencial indefinida

1- Control de convencionalidad y límites a los derechos políticos y electorales

A lo largo de su práctica, la Corte IDH ha desarrollado la noción del control de convencionalidad como uno de los principios esenciales para regular sus relaciones como tribunal internacional con las jurisdicciones nacionales de los Estados parte en la CADH. La figura del control de convencionalidad se inscribe, por un lado, en el principio del Derecho Internacional *pacta sunt servanda*, el cual prohíbe la invocación de disposiciones del derecho interno como justificativa para el incumplimiento de un tratado internacional¹⁰³. Por otro lado, configura un criterio hermenéutico de armonización entre los ordenamientos interno e internacional, a partir del principio *propersona*. Es decir, en situaciones de antinomia entre disposiciones del derecho interno e interamericano, se debe buscar la solución jurídica que busque maximizar los derechos humanos en juego en una determinada controversia.

Algunos autores se han referido a las nociones de control de convencionalidad “concentrado” y “difuso” para reflejar los dos ámbitos de aplicación de este concepto¹⁰⁴. El control de convencionalidad concentrado se relaciona con la autoridad inherente de la Corte IDH, como último intérprete de la CADH, de fijar y establecer los parámetros según los cuales deben guiarse los Estados al implementar las obligaciones que surgen del tratado¹⁰⁵. Este ejercicio es propio de los tribunales internacionales a los cuales se les otorga jurisdicción para supervisar el cumplimiento de tratados, con la autoridad para emitir sentencias que resultan obligatorias y en su caso establecen la responsabilidad internacional de los Estados parte¹⁰⁶. La Corte IDH, en su práctica, ha ejercido un rol fundamental en pronunciamientos sobre casos contenciosos en que establece la incompatibilidad de normas internas con disposiciones del referido tratado. Uno de los ámbitos más conocidos en los que la Corte IDH ejerció control de convencionalidad sobre leyes internas en sus sentencias tiene que ver con casos vinculados a leyes de amnistía frente a graves violaciones de derechos humanos. Desde el emblemático fallo sobre el *Caso Barrios Altos vs. Perú*, la Honorable Corte ha declarado leyes de amnistía de diversos países incompatibles con la Convención¹⁰⁷.

¹⁰³ Véase *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*, artículo 27.

¹⁰⁴ Eduardo Ferrer Mac-Gregor, *Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano*, Estudios Constitucionales, Año 9, n.º 2, 2011, pág. 559.

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ Corte IDH, Voto Razonado del Juez Sergio García Ramírez, *Caso Vargas Areco v. Paraguay*, Sentencia de 26 de septiembre de 2006, Serie C No. 155, págs. 1-2.

¹⁰⁷ Corte IDH. *Caso Barrios Altos v. Perú*, Fondo Sentencia de 14 de marzo de 2001, Serie C No. 75, párr. 41; *Caso Almonacid Arellano y otros v. Chile*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 26 de septiembre de 2006, Serie C No. 154, párrs. 105-114; *Caso La Cantuta v. Perú*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 29 de noviembre de 2006

Pero, además del control concentrado ejercido por el tribunal interamericano, la figura del control de convencionalidad requiere que los órganos que administran justicia en el ámbito interno dejen sin efecto las normas incompatibles con las reglas y principios emanados del Derecho Interamericano o, en su caso, realicen una interpretación del derecho interno compatible con las obligaciones dispuestas por el SIDH (o lo que se ha llamado “control de convencionalidad difuso”).

De hecho, la Corte ha llamado a todos los órganos de los Estados parte en la CADH a realizar este control bajo las obligaciones que surgen de los Artículos 1(1) y 2 de este instrumento, según las cuales los Estados deben respetar y garantizar los derechos protegidos en el tratado y adecuar su derecho interno, todo ello a la luz de las interpretaciones realizadas por este Tribunal en su jurisprudencia¹⁰⁸. Por supuesto, como corolario del principio *propersona*, la excepción a la prevalencia del Derecho Interamericano sobre el ordenamiento doméstico puede ocurrir en aquellos supuestos en los que el ordenamiento interno consagra derechos o garantías no contemplados o más amplios que los propios estándares interamericanos. El artículo 29 de la CADH establece, en efecto, la obligación de los Estados parte de aplicar las normas internas o internacionales que provean una mayor protección a los derechos humanos¹⁰⁹.

El control de convencionalidad proyecta el diálogo entre la Corte IDH y las cortes y tribunales de los Estados que conforman el SIDH, con el fin de armonizar los ordenamientos nacionales con las obligaciones derivadas de los instrumentos interamericanos en materia de derechos humanos. En palabras de Nash:

De esta forma, se vive un proceso de internacionalización del derecho constitucional y de constitucionalización del derecho nacional que implica que los sistemas de protección de derechos fundamentales, están vinculados de forma tal que constituyen un solo cuerpo jurídico de garantía y que el principio fundamental para explicar dicha unidad es el principio de interacción (que es un vínculo de retroalimentación entre ambos sistemas normativos). Un ejemplo de esta interacción es el control de convencionalidad, que se constituye como un punto de convergencia que permite el diálogo jurisprudencial a la luz de las experiencias nacionales e influye en generar una articulación y estándares en materia de protección de los derechos humanos¹¹⁰.

Serie C No. 162, párr. 167; *Caso Gelman Vs. Uruguay*, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 24 de febrero de 2011, Serie C No. 221, párrs. 239-239.

¹⁰⁸ Véase, *inter alia*, Corte IDH, *Caso La Cantuta v. Perú...op. cit.*, párrs. 171-174; *Caso Heliodoro Portugal v. Panamá*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 12 de agosto de 2008, Serie C n.º 186, párrs. 179-180; *Caso Azul Rojas Marín y otra v. Perú*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de marzo de 2020, Serie C n.º 402, párr. 269.

¹⁰⁹ Véase artículo 29 (b) y (c).

¹¹⁰ Claudio Nash, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Año XIX, Bogotá, 2013, p. 491.

Ahora bien, cuando en el ejercicio del control de convencionalidad, un órgano del Estado, incluido los tribunales supremos o constitucionales, realizan una interpretación arbitraria o irrazonable de las disposiciones de la CADH u otros tratados interamericanos de derechos humanos sobre los cuales la Corte tiene competencia, es función esencial de este Tribunal ejercer su jurisdicción para corregir o determinar el correcto alcance de las disposiciones del tratado. La Corte, al igual que otros tribunales internacionales, ha establecido reiteradamente que el Estado es el primer garante de los derechos de las personas en el ámbito de su jurisdicción¹¹¹. Es decir que, si existe una potencial violación de dichos derechos, es el propio Estado quien tiene el deber de resolverlo primero a nivel interno antes que responder a una jurisdicción internacional¹¹². El rol de los tribunales internacionales es supervisar que dicha protección sea efectiva y que la interpretación de los derechos establecidos en el tratado o la aplicación de sus normas a un caso concreto no sea demasiado restrictiva, excesiva o manifiestamente irrazonable¹¹³. La Corte ha ejercido esta supervisión sobre interpretaciones relativas al alcance de derechos bajo la CADH, o sobre sus funciones en relación con sentencias emitidas por tribunales supremos de la región en varios casos, donde concluyó que las decisiones de los tribunales internos eran incompatibles con la CADH y su jurisprudencia, por ejemplo, en los Casos *Gelman*, *Fontevicchia* o el *Caso de las Personas dominicanas y haitianas expulsadas*¹¹⁴.

La Corte ha reconocido que puede ejercer el control de convencionalidad a través de la interpretación de normas que caigan bajo su jurisdicción, tanto en el ámbito de su competencia contenciosa como en el de su competencia consultiva¹¹⁵. También ha resaltado que la función consultiva cumple el papel de un control de convencionalidad preventivo, ya que sus opiniones contribuyen a “lograr el eficaz respeto y garantía de los derechos humanos, y en particular constituye[n] una guía a ser utilizada

¹¹¹ Corte IDH, *Caso Masacre de Santo Domingo v. Colombia*, Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 30 de noviembre de 2012, Serie C No. 259, párr. 142; *Caso Gelman v. Uruguay*, Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 20 de marzo de 2013, párr. 70; ECtHR, *Case of A. and Others v. The United Kingdom*, App. 3455/05, Judgment on the merits and just satisfaction, 19 February 2009, para. 174; *Case of Z and Others v. The United Kingdom*, App. 29392/95, Judgment on merits and just satisfaction, 10 May 2001, para 103.

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ La Corte ha hecho referencia a la noción de “adecuado control de convencionalidad” en varios de sus casos. Véase, inter alia, Corte IDH, *Caso Gelman v. Uruguay*, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 24 de febrero de 2011, Serie C No. 221, párr. 70; *Caso Amrhein y otros v. Costa Rica*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 25 de abril de 2018, Serie C No. 34, párr. 99. Véase también ECtHR, *Case of A. and Others v. The United Kingdom*, App. 3455/05, Judgment on the merits and just satisfaction, 19 February 2009, para. 174.

¹¹⁴ Corte IDH, *Caso Gelman v. Uruguay*, Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 20 de marzo de 2013, párrs. 87-90; *Caso Fontevicchia y D’Amico v. Argentina*, Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 18 de octubre de 2017, párrs. 22-28; *Caso de Personas dominicanas y haitianas expulsadas v. República Dominicana*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 28 de agosto de 2014, Serie C n.º 282, párrs. 310-335.

¹¹⁵ Corte IDH, *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional... op. cit.*, párr. 31; *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 ... op. cit.*, párr. 26.

para resolver cuestiones que afectan [derechos humanos] y así evitar eventuales vulneraciones [a los mismos]”¹¹⁶. Dado que se trata de interpretaciones autorizadas del máximo tribunal con la facultad para determinar el alcance de los derechos protegidos por la CADH, los órganos de los Estados también deberán tomar en consideración las opiniones que la Corte adopta bajo su competencia consultiva, al realizar su control de convencionalidad en sede interna¹¹⁷.

En el marco de este análisis, la Corte debería pronunciarse y ejercer el control de convencionalidad en relación a las interpretaciones de algunos tribunales de la región, en particular Bolivia y Honduras, que justificaron la inaplicabilidad de las respectivas disposiciones constitucionales que prohibían la reelección indefinida en una supuesta incompatibilidad con lo dispuesto en el artículo 23 de la CADH. Tal como se explicó en el apartado anterior, los máximos tribunales constitucionales de estos países han deducido un enunciado normativo del artículo 23 de la CADH bajo un supuesto control de convencionalidad, concluyendo que dicha disposición protege el derecho humano a presentarse de forma indefinida a la elección para la Presidencia de la República.

Una interpretación de esa naturaleza es a todas luces manifiestamente irrazonable porque estas altas cortes utilizaron un instrumento tan fundamental de incorporación de los estándares americanos como es el control de convencionalidad, para extraer de la CADH derechos o enunciados normativos que jamás han sido reconocidos por la Corte IDH y que, por cierto, colisionan con la interpretación dada por el tribunal interamericano.

La Corte IDH aún no ha sentenciado casos en que se alegue que el artículo 23 de la CADH protege el derecho humano de un determinado jefe de Estado a presentarse de forma indefinida a la reelección presidencial. Sin embargo, en base a la jurisprudencia desarrollada en casos cuyos hechos versan sobre otros tipos de afectación a los derechos políticos, el reconocimiento *ex nihilo* del derecho a la reelección indefinida en el marco del artículo 23 de la CADH es, por un lado, una afronta a los límites del poder constituyente plasmado en disposiciones constitucionales y, en el caso de Bolivia, en el resultado de un referendo bajo el cual la ciudadanía boliviana decidió ratificar la prohibición a la reelección para un tercer término presidencial.

Por otro lado, las referidas sentencias de tribunales constitucionales en Honduras y Bolivia invocan la competencia para determinar directamente el alcance de disposiciones de la CADH. Cabe aquí diferenciar la aplicación directa de una regla o principio derivado del texto expreso de la Convención o de la jurisprudencia de la Corte IDH del reconocimiento de reglas, principios y, lo que es aún más insólito,

¹¹⁶ Corte IDH, *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*, ... *op. cit.*, párr. 31; *Titularidad de derechos de las personas jurídicas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos* ... *op. cit.*, párr. 26.

¹¹⁷ Corte IDH, *Medio ambiente y derechos humanos*... *op. cit.*, párr. 28.

derechos subjetivos que, a todas luces, no pueden ser deducidos ni del texto literal de la CADH ni de los parámetros desarrollados por los órganos del SIDH.

Sobra decir que las referidas sentencias de altas cortes de la región buscan blindar, bajo el velo argumentativo del control de convencionalidad, el socavamiento de uno de los pilares básicos de una democracia representativa, que es la alternancia en el poder y el establecimiento de ciertos límites y condiciones al ejercicio del sufragio electoral. Desde luego, no es razonable argumentar que la prohibición a la reelección presidencial es una condición para la efectividad de la democracia representativa. Sin embargo, resulta palmario que la decisión sobre la mejor manera de regular el sufragio electoral recae en el poder constituyente y, en última ratio, en la consulta directa a la ciudadanía, sin que tenga asidero afirmar que la reelección presidencial se infiere en lo que Ronald Dworkin¹¹⁸ definía como la esfera de lo que el principio mayoritario no puede alcanzar. Es decir, no se puede afirmar que exista un derecho humano a postularse de forma indefinida a la reelección, cuya restricción puede ser tutelada a través de mecanismos contramayoritarios, tales como la revisión judicial.

Al realizar su propia interpretación del artículo 23 de la CADH, los tribunales constitucionales de Honduras y Bolivia actuaron como un tribunal de alzada con la facultad de ejercer una suerte de control concentrado de convencionalidad, violentando así la esfera de competencia del máximo intérprete del texto convencional, a saber: la Honorable Corte Interamericana. Ahora la Corte —a través de la presente solicitud de opinión consultiva—, tiene la oportunidad de retrotraer la interpretación manifiestamente irrazonable de los tribunales supremos de dichos países y otorgar al artículo 23 el alcance apropiado en materia de reelección indefinida. Esa interpretación también jugará un papel preventivo en tanto permitirá guiar a los órganos y tribunales internos de estos y otros Estados en futuros debates sobre la materia.

2- El alcance de los derechos políticos y la autoridad de los Estados para establecer limitaciones permisibles bajo la CADH

A diferencia de otros tratados internacionales de derechos humanos, la CADH consagra a los derechos políticos protegidos bajo el artículo 23 como derechos inderogables en situaciones de emergencia, al igual que las garantías judiciales necesarias para su protección. La consagración de un derecho como inderogable, sin embargo, no significa que éste no pueda ser sujeto a restricciones permisibles. El Comité de Derechos Humanos estableció específicamente en esta materia que “[t]eóricamente, calificar cualquier disposición del Pacto de disposición que no puede ser suspendida no significa que en caso alguno se justifiquen limitaciones o restricciones. La referencia hecha en el párrafo

¹¹⁸ Ronald Dworkin, *Justice For Hedgehogs*. Cambridge (MA): Belknap Press, 2011, p. 398.

2 del artículo 4 al artículo 18, que contiene en su párrafo 3 una cláusula específica sobre limitaciones, demuestra que la permisibilidad de las restricciones es independiente de la cuestión de la suspensión”¹¹⁹.

La Corte IDH parece haber tenido una interpretación similar, ya que ha establecido en forma reiterada en su jurisprudencia que los derechos políticos del artículo 23 no son absolutos y que por lo tanto los Estados tienen la autoridad bajo la CADH de limitar estos derechos, siempre y cuando se trate de restricciones permisibles¹²⁰. En contraste con otras disposiciones de este tratado que establecen con claridad los parámetros para determinar la legitimidad de las limitaciones¹²¹, el lenguaje del artículo 23 presenta algunas imprecisiones que han requerido del poder interpretativo de la Corte IDH para aclarar el alcance de los derechos a elegir y a ser elegidos, bajo la CADH.

En el caso Castañeda Gutman, la sentencia líder que estableció la práctica de desdoblar el alcance del artículo 23, la Corte reconoció que la CADH autoriza limitaciones explícitas en el texto de esta disposición que se aplican en relación con los derechos políticos y que tienen por objeto “evitar la posibilidad de discriminación contra individuos en el ejercicio” de estos derechos¹²². Por otro lado, este Tribunal sostuvo que del artículo 23 surgía una obligación positiva de los Estados parte en la CADH de establecer un sistema electoral que permitiera concretizar el derecho de los ciudadanos a participar en la dirección de los asuntos públicos sea en forma directa o por medio de representantes libremente elegidos¹²³. La organización de este sistema electoral, que permita elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal, requiere “el establecimiento de los aspectos organizativos o institucionales de los procesos electorales, a través de la expedición de normas y la adopción de medidas de diverso carácter para implementar los derechos y oportunidades reconocidos en el artículo 23 de la Convención”¹²⁴. Según la Corte, la adopción de estas normas o medidas puede involucrar la necesidad de incorporar limitaciones adicionales a las establecidas explícitamente en dicho artículo¹²⁵, o lo que podrían considerarse “limitaciones implícitas”. Al igual que las limitaciones explícitas, la Corte ha resuelto que la evaluación sobre la permisibilidad de las restricciones implícitas cae bajo su competencia y que para ser legítimas deben cumplir con ciertos estándares, como se verá a continuación¹²⁶.

¹¹⁹ Comité de Derechos Humanos, Observación general Nº 29, *Estados de emergencia (artículo 4)*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, 31 de agosto de 2001, párr. 7.

¹²⁰ Corte IDH, *Caso Yatama v. Nicaragua*, ... *op. cit.*, párr. 206; *Caso López Lone y otros v. Honduras*, ... *op. cit.*, párr. 168.

¹²¹ Véanse, por ejemplo, los artículos 13, 15 y 16 de la CADH.

¹²² Corte IDH, *Caso Castañeda Gutman v. México*, ... *op. cit.*, párr. 155.

¹²³ *Ibid.*, párrs. 156-157.

¹²⁴ *Ibid.*, párrs. 158-159.

¹²⁵ *Ibid.*, párr. 161.

¹²⁶ *Ibid.*

Es importante señalar que, aunque la Corte no lo mencionó en la jurisprudencia de referencia, la solicitud de opinión consultiva bajo análisis incluye la interpretación del alcance del artículo 32.2¹²⁷, presuntamente con el objeto de que establezcan parámetros para evaluar la permisibilidad de las restricciones implícitas bajo el artículo 23. Ello así porque, según la interpretación elaborada por la Corte en su jurisprudencia, la prohibición de reelección indefinida no caería dentro de las restricciones articuladas para evitar la discriminación en el acceso al voto o a presentarse a un cargo de elección popular, sino más bien debería considerarse como una modalidad de la estructura de los sistemas electorales que regulan entre otros el monopolio de las candidaturas, la extensión de las funciones en el cargo, el alcance de los distritos electorales, etc.

A la luz de esta solicitud sería oportuno que la Corte retomara su interpretación del artículo 32.2 y estableciera una guía clara sobre la permisibilidad de restricciones implícitas, en particular en relación con disposiciones de un valor central como lo son los derechos políticos para la protección del Estado de Derecho y de los derechos humanos.

En su práctica anterior la Corte ha sido clara al interpretar el alcance del artículo 32.2 al señalar que esta disposición no es aplicable “en forma automática e idéntica a todos los derechos que la Convención protege, sobre todo en los casos en que se especifican taxativamente las causas legítimas que pueden fundar las restricciones o limitaciones para un derecho determinado. El artículo 32.2 contiene un enunciado general que opera especialmente en aquellos casos en que la Convención, al proclamar un derecho, no dispone nada en concreto sobre sus posibles restricciones legítimas”¹²⁸. Es decir que esta disposición se aplicaría en principio en relación con las restricciones implícitas que la Corte ha articulado bajo el artículo 23.

El artículo 32.2 de la CADH propone objetivos legítimos como la protección de “la seguridad de todos” y del “bien común” para justificar restricciones. En relación con la noción de bien común, la Corte lo ha definido dentro del contexto de la CADH “como un concepto referente a las condiciones de la vida social que permiten a los integrantes de la sociedad alcanzar el mayor grado de desarrollo personal y la mayor vigencia de los valores democráticos. En tal sentido, puede considerarse como un imperativo del bien común la organización de la vida social en forma que se fortalezca el funcionamiento de las instituciones democráticas y se preserve y promueva la plena realización de los derechos de la persona humana”¹²⁹. Sin embargo, considerando que no existe una interpretación unívoca de lo que quieren decir los conceptos de “seguridad de todos” y “bien común” y se genera el riesgo de puedan utilizarse “tanto para afirmar los derechos de la persona frente al poder público, como para justificar limitaciones

¹²⁷ El artículo 32.2 establece: Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática.

¹²⁸ Corte IDH, *La colegiación obligatoria de periodistas ... op. cit.*, párr. 65.

¹²⁹ *Ibíd.*, párr. 66.

a esos derechos en nombre de los intereses colectivos”¹³⁰, es fundamental que cuando se invoquen “como fundamento de limitaciones a los derechos humanos, deben ser objeto de una interpretación estrictamente ceñida a las ‘justas exigencias’ de ‘una sociedad democrática’ que tenga en cuenta el equilibrio entre los distintos intereses en juego y la necesidad de preservar el objeto y fin de la Convención”¹³¹.

Estos parámetros son esenciales para que la Corte al momento de analizar la permisibilidad de restricciones implícitas a los derechos políticos, en particular la reelección indefinida, los tome en consideración junto con los otros estándares que ha articulado en su práctica jurisprudencial. En efecto, este tribunal ha señalado en su jurisprudencia que los derechos políticos admiten restricciones siempre que éstas se encuentren previamente en la ley y no sean abusivas o arbitrarias, y que cumplan con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, además de ser necesarios para una sociedad democrática¹³². Así lo señaló la Corte IDH en el caso *Yatama v. Nicaragua*, que con respecto al alcance del artículo 23 de la Convención (derecho de participación política):

La previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos [consagrados en el artículo 23 de la Convención Americana] no constituyen, per se, una restricción indebida a los derechos políticos. Esos derechos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones. Su reglamentación debe observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática. La observancia del principio de legalidad exige que el Estado defina de manera precisa, mediante una ley, los requisitos para que los ciudadanos puedan participar en la contienda electoral, y que estipule claramente el procedimiento electoral que antecede a las elecciones. De acuerdo al artículo 23.2 de la Convención se puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a las que se refiere el inciso 1o. de dicho artículo, exclusivamente por las razones establecidas en ese inciso. La restricción debe encontrarse prevista en una ley, no ser discriminatoria, basarse en criterios razonables, atender a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo, y ser proporcional a ese objetivo. Cuando hay varias opciones para alcanzar ese fin, debe escogerse la que restrinja menos el derecho protegido y guarde mayor proporcionalidad con el propósito que se persigue.¹³³

Asimismo, en el caso *Castañeda Gutman*, la Corte IDH concluyó que la CADH se limita a establecer determinados estándares dentro de los cuales los Estados legítimamente regulan los derechos políticos, siempre y cuando dicha reglamentación cumpla con los requisitos de legalidad, esté dirigida a cumplir con una finalidad legítima, sea necesaria y proporcional; esto es, sea razonable de acuerdo a los

¹³⁰ *Ibíd.*, párr. 67.

¹³¹ *Ibíd.*

¹³² Corte IDH, *Caso López Lone y otros v. Honduras*, ... *op. cit.*, párrs. 168-169.

¹³³ Corte IDH, *Caso Yatama v. Nicaragua*, ... *op. cit.*, párr. 206.

principios de la democracia representativa¹³⁴. Por tanto, la CADH establece lineamientos generales que determinan un contenido mínimo de los derechos políticos y permite se regulen esos derechos de acuerdo a sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales, las que pueden variar de una sociedad a otra¹³⁵. Esto así también lo ha reconocido el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la legislación electoral se debe analizar a la luz de la evolución política del país y de su historia¹³⁶.

De este modo, al realizar una ponderación sobre la permisibilidad de restricciones implícitas a los derechos políticos, la Corte deberá evaluar si los objetivos que se persiguen además de ser legales se ciñen estrictamente a las justas exigencias de una sociedad democrática, según surge de la interpretación del alcance del artículo 32.2. Para complementar ese análisis, ese test de proporcionalidad deberá también tomar en consideración el artículo 29.c) de la CADH, que establece que ninguna disposición de este instrumento interamericano puede ser interpretada en el sentido de “*excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno...*”¹³⁷.

En suma, la CADH autoriza a los Estados a imponer ciertos límites a los derechos electorales, siempre que sean legítimos, razonables, necesarios y se restrinjan a las justas exigencias de una sociedad democrática. Como se discutirá en las próximas secciones, la restricción al derecho de reelegirse indefinidamente cumple con esas condiciones en tanto se ajusta a los parámetros establecidos por la Corte en su jurisprudencia, al derivarse de valores como la alternancia política, que contribuyen a garantizar el funcionamiento de las instituciones democráticas representativas.

E. Correcta interpretación que debe ser dada a las siguientes normas convencionales

En este acápite, procederemos a efectuar lo que a nuestro entender jurídico constituiría una correcta y adecuada forma de interpretar las normas interamericanas, para dilucidar qué significa la figura de reelección presidencial indefinida en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

1- De la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (DADDH)

a) Considerandos de la resolución que adopta la Declaración

Que los pueblos americanos han dignificado la persona humana y que sus constituciones nacionales reconocen que las instituciones jurídicas y políticas, rectoras de la vida en sociedad, tienen como fin principal la protección de los derechos esenciales del hombre y la creación de circunstancias que le permitan progresar espiritual y materialmente y alcanzar la felicidad;

¹³⁴ Corte IDH, *Caso Castañeda Gutman v. México*, ... *op. cit.*, párrs. 176, 180, 185-186.

¹³⁵ *Ibid.*, párr. 166.

¹³⁶ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Caso Mathieu-Mohin y Clerfayt contra Bélgica*, Sentencia N. 113, 2 de marzo de 1987.

¹³⁷ <https://dplfblog.com/2017/12/14/reeleccion-constante-mas-alla-de-la-constitucion/>

Que, en repetidas ocasiones, los Estados americanos han reconocido que los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana;

Que la protección internacional de los derechos del hombre debe ser guía principalísima del derecho americano en evolución;

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, no sin reconocer que deberán fortalecerlo cada vez más en el campo internacional, a medida que esas circunstancias vayan siendo más propicias.

En relación con el primer párrafo, se puede inferir que el ser humano es digno y por tanto los institutos jurídicos y políticos deben tener como fin el proteger sus derechos, así como propiciar su progreso espiritual, material y alcanzar la felicidad.

Poder ejercer un cargo político representativo como la presidencia es un derecho político, derivado del concepto de ciudadanía pasiva. Sin embargo, como todo derecho, debe ser ejercido de forma responsable.

Cualquier tipo de derecho está sujeto a un límite racional, que se encuentra tanto en el núcleo del derecho en cuestión como en el ámbito subjetivo-sustancial de los derechos que ostentan los demás individuos. La Declaración no tutela un uso absoluto y libérrimo de los derechos, entre los que se cuentan los de carácter político.

La Declaración dispone que los institutos que se consagran en las distintas constituciones de los Estados deben atender a la protección de los derechos esenciales del hombre, por propiciar el progreso espiritual o material, así como lograr alcanzar la felicidad.

En este mismo sentido, Álvaro Paul menciona que la autonomía no es el fundamento de la dignidad y, por eso, no está presente en los derechos humanos:

(...) los redactores de la DADDH consideraban que los derechos no están establecidos solo para el goce de sus beneficiarios. Así, por ejemplo, el Comité Jurídico Interamericano afirma que existen derechos que deben ser ejercidos no solo respetando los derechos de los otros, sino que “para el bien general de la comunidad y la conservación del orden y seguridad públicos”¹³⁸.

¹³⁸ Recuperado de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4660/7.pdf>. p. 49

(...) el Comité Jurídico Interamericano se refiere al “**principio de reciprocidad de derechos y deberes**”. Este principio es confirmado por el grupo de trabajo creado por la Comisión Sexta, cuando afirma que el proyecto de Río declara “con mucho acierto que «Los derechos y los deberes son correlativos»”. (...) En otras palabras, se entiende que **el ciudadano debe usar su voluntad autónoma en pos del bien común**.¹³⁹

Lo que entendían los redactores de la DADDH es que, **al vivir en comunidad, los derechos conllevan necesariamente los deberes**. Por eso se afirma que “**el derecho de uno implica el deber correlativo de parte de otros de respetarlo**”. Se trata más bien de una observación de la realidad, asimilable a decir que si existe un “arriba” habrá también un “abajo”¹⁴⁰.

Luego, el segundo párrafo de la DADDH menciona que los “derechos esenciales del hombre tienen como fundamento los atributos de la persona humana”. Debe interpretarse, según lo explicado anteriormente, que la reelección presidencial, al no ser un derecho humano, no es intrínseca a las personas, pues este no se fundamenta en un atributo de la persona humana. La reelección es un forma —elegida por los Estados— de regular el acceso y ejercicio del poder. Su existencia no garantiza ni potencia la ciudadanía pasiva, pero su uso irracional sí puede constituirse en fuente de riesgo para la plena vigencia de derechos esenciales, incluido el propio acceso a cargos públicos.

De acuerdo con el tercer párrafo “la protección internacional de los derechos del hombre debe ser guía principalísima del derecho americano en evolución”; es claro aquí que el papel de la Corte IDH debe tender a lograr el pleno disfrute de los derechos, no a la tutela de figuras que actúen en detrimento de los demás derechos, como lo es la posibilidad de reelección indefinida.

Lo anterior se ve reforzado si consideramos que el concepto de democracia ha superado la visión reduccionista o clásica del “gobierno de mayorías”, tal como señala Habermas: “Según el concepto clásico, las leyes de la democracia son la expresión de la voluntad ilimitada de los ciudadanos en su conjunto. [...] Por el contrario, el principio del ejercicio del gobierno del Estado de derecho parece poner barreras a la autodeterminación soberana del pueblo. El «Estado de derecho» exige que la formación de la voluntad democrática no pueda atentar contra los derechos humanos que han sido estimados como derechos fundamentales”¹⁴¹.

La CIDH ha declarado que la ciudadanía pasiva incluye, necesariamente, las provisiones que garantizan: “[...] que las diferentes agrupaciones políticas participen [...] en condiciones equivalentes, es decir, que todas cuenten con condiciones básicas similares para el desarrollo de su campaña. Además, esta

¹³⁹ *Ibíd*, p. 49

¹⁴⁰ *Ibíd*, p. 50

¹⁴¹ J. Habermas (2009). *El Estado democrático de Derecho. ¿Una unión paradójica de principios contradictorios?* pp. 435-436. Recuperado de: <https://revistas.ucm.es/index.php/ANDH/article/viewFile/ANDH0101110435A/21009>

característica implica la ausencia de coerciones directas o de ventajas indebidas para uno de los participantes en la contienda electoral”¹⁴².

De acuerdo con De León y Aguiluz, “En conclusión, **no es posible tener una democracia representativa sino a través del ejercicio libre de los derechos políticos, lo que hace que su vínculo sea evidente e indisoluble**. Adicionalmente, es claro que en contextos de fragilidad democrática los derechos humanos se colocan en grave riesgo y generalmente existe una mayor probabilidad de que las obligaciones generales de los Estados de respeto y garantía se vean incumplidas. De manera inversa, para que los derechos políticos sean adecuadamente ejercidos y, en consecuencia, la democracia representativa como forma de gobierno exista, es necesario que ello se dé en un contexto en el que los demás derechos sean respetados”¹⁴³.

De acuerdo con Paúl, al referirse al anteproyecto de Declaración en lo concerniente a la correlación de derechos “El derecho de uno implica el deber correlativo de parte de otros de respetarlo; así como a él le corresponde el deber recíproco de respetar el derecho de los otros. [...] El proyecto de Declaración simplemente repite una condición necesaria de la ley y del orden, sin la cual resultaría vana toda reclamación concerniente a la violación de algún derecho. Los deberes del individuo con relación a los de los otros, y con relación a la comunidad como conjunto, son por lo tanto, consecuencia lógica de los derechos que el individuo posee. Si de tiempo en tiempo es necesario reafirmar los derechos humanos fundamentales, como parece serlo en la actualidad, ello deberá hacerse teniendo en consideración los deberes correlativos”¹⁴⁴.

b) Preámbulo de la Declaración

Todos los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están por naturaleza de razón y conciencia, deben conducirse fraternalmente los unos con los otros.

El cumplimiento del deber de cada uno es exigencia del derecho de todos. Derechos y deberes se integran correlativamente en toda actividad social y política del hombre. Si los derechos exaltan la libertad individual, los deberes expresan la dignidad de esa libertad.

Los deberes de orden jurídico presuponen otros, de orden moral, que los apoyan conceptualmente y los fundamentan.

¹⁴² Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1990-1991, 22 de febrero de 1991, Capítulo V, III. Derechos Humanos, Derechos Políticos y Democracia Representativa en el Sistema Interamericano.

¹⁴³ Véase Gisela de León y Ana Marcia Aguiluz, La prohibición de la reelección a la luz de las normas y estándares interamericanos de derechos humanos, en Joaquín Mejía y otros, *La prohibición de la reelección a la luz de las normas y estándares interamericanos de derechos humanos*. p.185.

¹⁴⁴ <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4660/12.pdf> p.139

Es deber del hombre servir al espíritu con todas sus potencias y recursos porque el espíritu es la finalidad suprema de la existencia humana y su máxima categoría.

Es deber del hombre ejercer, mantener y estimular por todos los medios a su alcance la cultura, porque la cultura es la máxima expresión social e histórica del espíritu.

Y puesto que la moral y buenas maneras constituyen la floración más noble de la cultura, es deber de todo hombre acatarlas siempre.

Derivado del Preámbulo de la Declaración, se infiere claramente que el Estado está al servicio de las personas y los derechos de estas son inherentes a la naturaleza que resultan de su dignidad: “Todos los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están por naturaleza de razón y conciencia” (Preámbulo párrafo 1). Con base en esto, los derechos políticos, como parte del engranaje de derechos humanos, se fundamentan en esa misma dignidad y atañen a la naturaleza y esencia del ser humano.

No obstante, estos derechos se acompañan de limitaciones y deberes que exaltan, delimitan y completan tales libertades, “El cumplimiento del deber de cada uno es exigencia del derecho de todos. Derechos y deberes se integran correlativamente en toda actividad social y política del hombre”. (Preámbulo párrafo 2). Los deberes políticos son una consecuencia del goce de la ciudadanía activa, esto implica que si bien son derechos, el ejercicio de los mismos no debe ser indiscriminado y se convierta en un privilegio de pocos. El derecho a ser elegido no le pertenece a un solo individuo y otros pueden acceder a este. La reelección indefinida pone en riesgo al ejercicio de ese derecho.

A su vez, a partir del Preámbulo de la Declaración Americana, cabe destacar que los deberes jurídicos que se asumen al ejercer un derecho político implican igualmente deberes morales del individuo: “Los deberes de orden jurídico presuponen otros, de orden moral, que los apoyan conceptualmente y los fundamentan” (Preámbulo párrafo 3). La reelección presidencial, como una limitante al derecho de elección, no es solo un deber jurídico, sino también uno moral respecto a la “razón y conciencia”, necesario para asegurar regímenes moderados y competitivos.

También debe ser considerado el *principio de proporcionalidad*. De conformidad con este, la prohibición de ser reelegido indefinidamente como presidente es un medio de racionalización y ponderación de intereses. No es una violación a los derechos humanos políticos, en cuanto responde a la idea de evitar una utilización desmedida del derecho de elección presidencial que podría conllevar una privación o una restricción de este para otros. Para ello, el Estado puede establecer limitaciones de derechos en el régimen electoral, siempre y cuando restrinja su uso a lo imprescindible para proteger bienes jurídicos valiosos como la democracia y el acceso a estos cargos por parte de otras personas.

A su vez, es de gran importancia tomar en cuenta el mismo antecedente histórico de la creación de la Declaración Americana. El Comité Jurídico Interamericano, encargado de crear los documentos

preparatorios de la Declaración, si bien no redactó el Preámbulo de la misma, impregnó en sus trabajos preparatorios una serie de argumentos relacionados con su línea de pensamiento. Dentro de esta concepción del límite a los derechos como medio de ponderación de intereses y protección del mismo derecho, el Comité Jurídico Interamericano sostiene que “El Estado no es un mero conjunto de individuos; es la expresión histórica de los varios grupos sociales dentro de los cuales el hombre ha encontrado la oportunidad para el desenvolvimiento de sus mejores facultades. Comprende una herencia cultural de la cual el individuo se aprovecha profundamente para satisfacer sus necesidades morales y materiales. El hombre no puede disfrutar de los beneficios de la civilización, proporcionados por una vida social organizada, a menos que, dentro del límite de sus fuerzas, también él coopere lo más posible al desenvolvimiento de los grandes objetivos del Estado y a los de la ley, del orden, de la justicia y del bienestar general”.¹⁴⁵

Con respecto a esto, como lo menciona Héctor Gros Espiell, la justificación del Estado de limitar los derechos resulta de su aptitud para defender y proteger los derechos humanos mediante el establecimiento de un orden público —fundado en el bien común— en el que los derechos de cada hombre están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bienestar general y del desenvolvimiento democrático¹⁴⁶.

El Comité Jurídico Interamericano menciona que el derecho al sufragio implica una obligación, la que no solo incluye la de emitir el voto, sino que la de hacerlo “con la convicción de que se está cumpliendo un deber cívico al contribuir directa o indirectamente a la orientación de la política general del Gobierno y a la consecución de los medios de mejorar las condiciones de vida del pueblo en general”. *Grosso modo*, los redactores de la Declaración establecieron un elemento teleológico de los mismos derechos humanos, basado en el bien común.

La reelección indefinida no solo violenta el principio de reciprocidad de derechos y deberes, sino que, conjuntamente, agrede el principio de igualdad: “Todos los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos” (Preámbulo, párrafo I). El ejercicio ilimitado del derecho a elegirse posibilita mantenerse en el poder en forma poco o nada competitiva, mediante el uso del poder político para impedir una dialéctica electoral justa y equitativa. Muchas de las dictaduras latinoamericanas comenzaron con la eliminación de límites al derecho de muchos personajes a ser electos. Como lo recalca Álvaro Paúl, de la Universidad Autónoma de México, “toda concepción transpersonalista, fundamento siempre del autoritarismo totalitario, es incompatible con la Declaración y su Preámbulo”¹⁴⁷.

¹⁴⁵ Anteproyecto de la Declaración Americana, 1946, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4660/7.pdf>

¹⁴⁶ <http://www.corteidh.or.cr/tablas/R06857-2.pdf> p.56

¹⁴⁷ <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4660/6.pdf>

La DADDH se aprueba en el año 1948, en la Ciudad de Bogotá, durante la Novena Conferencia Internacional Americana. Es decir, tan solo tres años después del reciente término de la Segunda Guerra Mundial, que vio cómo los regímenes totalitarios llevaron muerte y destrucción. Este contexto mundial se complementa con la situación regional de América Latina, que en la primera mitad del siglo XX ensayó varios gobiernos basados en la poca o nula alternancia. Ante semejante contexto, los redactores de la Declaración buscaron potenciar los derechos humanos, así como la importancia de la democracia y la alternancia en el ejercicio del poder.

c) Artículos 20 y 33 de la Declaración

Artículo 20 - Derecho de sufragio y de participación en el gobierno. “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”.

El artículo 20 consagra el derecho al sufragio y a participar en el gobierno; sin embargo, si bien los derechos humanos son inherentes a los seres humanos, se deben entender a partir de la vida en comunidad, en estrecha correlación con los derechos de las demás personas. Por otro lado, este derecho se justifica a partir de la democracia representativa, porque incidir en las decisiones políticas —así como participar directamente de ellas—, es producto de un régimen democrático, en donde el gobierno es expresión de la voluntad popular. Al respecto, señalan De León y Aguiluz: “La norma citada, en esencia, establece el contenido de la democracia representativa, la cual es reconocida por la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA) como una «condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región. (...) la relación entre la democracia representativa y el respeto a los derechos humanos en general, y a los derechos políticos en particular, es clave»¹⁴⁸.

Artículo 33 - Deber de obediencia a la Ley. “Toda persona tiene el deber de obedecer a la Ley y demás mandamientos legítimos de las autoridades de su país y de aquél en que se encuentre”.

En un Estado democrático de derecho, el ordenamiento jurídico se estructura sobre los derechos humanos. De manera que “la obediencia a la ley y demás mandamientos legítimos de las autoridades” resulta clave para que efectivamente se respeten y garanticen los derechos de las personas. En contrapartida, cada Estado tiene el deber de establecer medidas internas para asegurar que estos derechos se materialicen, incluso si esto implica la imposición de ciertas restricciones proporcionales y tendientes a proteger el bien común.

La Corte IDH ha establecido que los derechos, entre ellos el derecho a participar en política, “no son derechos absolutos y pueden estar sujetos a restricciones. Este Tribunal ha establecido en su

¹⁴⁸ <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r38379.pdf> p. 179.

jurisprudencia que un derecho puede ser restringido siempre que las injerencias no sean abusivas o arbitrarias, por ello, deben estar previstas en ley, perseguir un fin legítimo y cumplir con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad”¹⁴⁹.

2- De la Carta de la OEA

a) Preámbulo

Reza el preámbulo de la Carta de la Organización de Estados Americanos, firmada en Bogotá el 30 de abril de 1948:

Convencidos de que la misión histórica de América es ofrecer al hombre una tierra de libertad y un ámbito favorable para el desarrollo de su personalidad y la realización de sus justas aspiraciones;

Conscientes de que esa misión ha inspirado ya numerosos convenios y acuerdos cuya virtud esencial radica en el anhelo de convivir en paz y de propiciar, mediante su mutua comprensión y su respeto por la soberanía de cada uno, el mejoramiento de todos en la independencia, en la igualdad y en el derecho;

Ciertos de que la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región;

Seguros de que el sentido genuino de la solidaridad americana y de la buena vecindad no puede ser otro que el de consolidar en este Continente, dentro del marco de las instituciones democráticas, un régimen de libertad individual y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre;

Persuadidos de que el bienestar de todos ellos, así como su contribución al progreso y la civilización del mundo, habrá de requerir, cada día más, una intensa cooperación continental;

Determinados a perseverar en la noble empresa que la Humanidad ha confiado a las Naciones Unidas, cuyos principios y propósitos reafirman solemnemente;

Convencidos de que la organización jurídica es una condición necesaria para la seguridad y la paz, fundadas en el orden moral y en la justicia, y

De acuerdo con la Resolución IX de la Conferencia sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, reunida en la Ciudad de México.

El párrafo I del Preámbulo de la Carta recalca el hecho de que el territorio de América, y en general sus Estados, deben permitir el desarrollo del hombre y sus derechos: “Convencidos de que la misión histórica de América es ofrecer al hombre una tierra de libertad y un ámbito favorable para el desarrollo

¹⁴⁹ Op. Cit., De León y Aguiluz. págs. 188-189. <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r38379.pdf>

de su personalidad y la realización de sus justas aspiraciones...” Cabe hacer énfasis en que en efecto las naciones deben permitir el desarrollo de la libertad y el ejercicio de los derechos humanos, no obstante dichas aspiraciones deben ser “justas” y encaminadas al bien general.

El párrafo II plantea que la paz es un principio orientador de la Organización y orientador del Derecho Internacional en la región: “Conscientes de que esa misión ha inspirado ya numerosos convenios y acuerdos cuya virtud esencial radica en el anhelo de convivir en paz y de propiciar, mediante su mutua comprensión y su respeto por la soberanía de cada uno el mejoramiento de todos en la independencia, en la igualdad y en el derecho”. La Carta misma es una reacción ante el fin de la Segunda Guerra Mundial, por lo que parte de un sistema que debe buscar la paz y la democracia. Emerge de la necesidad de erradicar el autoritarismo y el totalitarismo.

Los párrafos III y IV del Preámbulo refuerzan la idea de la democracia representativa como una condición fundamental para la estabilidad de la región.

Es evidente que el Preámbulo de la Carta, que determina las reglas de interpretación de todo el instrumento, asigna un lugar destacado al acceso y ejercicio democrático del poder político, en donde aspectos como la alternancia y la posibilidad real de ser electo, resultan centrales.

La reelección presidencial indefinida es, en efecto, contraria al espíritu de la Carta, pues limita indebidamente el ejercicio de la ciudadanía pasiva, favoreciendo que personas en el poder puedan hacer uso de este para perpetuarse en los puestos de mando.

Actas de la Novena Conferencia Internacional Americana de 1948

En la discusión del Preámbulo de la Carta fueron valorados directamente aspectos concernientes a la necesidad de contar con regímenes moderados, basados en la libre competición y en la alternancia.

El Acta de la Séptima Sesión plenaria, del viernes 30 de abril de 1948, en el Comentario y Moción de la Delegación de Cuba, aprobado por el pleno, estableció que “América odia la tiranía y la opresión, y por eso ha acordado esta Conferencia un pronunciamiento feliz contra el activismo internacional que, socavando la democracia y los derechos del hombre, trata de imponer las concepciones totalitarias por gestiones foráneas o extracontinentales. La Delegación de Cuba somete a esta Honorable asamblea plenaria una enmienda adicional a la Declaración de los derechos del hombre, en el sentido de que a continuación del Artículo XVIII de esta Declaración Americana de los Derechos y Deberes Esenciales del Hombre, se agregue el siguiente concepto: «Se reconoce el derecho de resistencia ante actos ostensibles de opresión o tiranía», porque esta adición juega armónicamente con el pronunciamiento contra el activismo internacional de carácter totalitario, y haciendo un concepto más amplio, impide que por gestión americana y sin activismo foráneo pudieran también organizarse formas de vida y sistemas dentro de América que liquidaran los propios pronunciamientos de esta Conferencia respecto de los derechos del hombre”.

En la Quinta sesión plenaria del miércoles 7 de abril de 1948, el Comentario de la Delegación de Uruguay respecto a la preservación de la paz estatal y los derechos humanos mediante la democracia señalaba: "... Uruguay desea colaborar en obtener una unidad de América, leal, clara, responsable y consciente, para que América pueda ser, en esta hora aciaga de la postguerra, un órgano auténtico de paz y, si por desgracia la paz se quiebra, un órgano auténtico de defensa de la civilización amenazada, que vale tanto como lo que vale cada una de nuestras vidas. Uruguay desea colaborar para obtener la jerarquización de los derechos humanos, de tal manera que se logre no solo el reconocimiento sino la protección internacional de esos mismos derechos, porque considera que, para que América pueda vivir en paz en el mundo, es preciso que empiece por asegurar que el hombre en América pueda vivir en paz".

b) Artículo 3.d

La Carta de la Organización de Estados Americanos, en su artículo 3 inciso d, dispone que:

Los Estados americanos reafirman los siguientes principios:

d) La solidaridad de los Estados americanos y los altos fines que con ella se persiguen, requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa.

Como bien lo establece el artículo 3.d, la democracia representativa es medular para la organización política de los Estados. Esta cuestión es establecida en la Carta como un principio fundamental rector para toda nación americana. Dicha disposición implica la alternancia del poder y el pleno disfrute de los derechos humanos políticos de ser elegido en cargos de representación pública. Consecuentemente, un "ejercicio efectivo de la democracia" —como lo nombra el artículo—, no es compatible con sistemas que autoricen la reelección presidencial indefinida.

3- De la Convención Americana sobre Derechos Humanos

El Pacto de San José de Costa Rica contiene una serie de previsiones normativas que atienden a los derechos políticos en un sentido acorde con el ya descrito de la DADDH y de la Carta de la OEA.

Artículo 1 Obligación de Respetar los Derechos *1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. 2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano.*

En el artículo 1 de la CADH se regula la obligación de los Estados de reconocer, respetar y garantizar los derechos y libertades de todas las personas, así como su libre y pleno ejercicio. De lo anterior deriva el reconocimiento que se haga de determinadas situaciones intersubjetivas como derecho humano. Si aceptamos la errónea afirmación de que la reelección presidencial, y más aún la indefinida, constituye un

derecho inherente a la persona humana, entonces le asignaríamos un grado de protección internacional, en detrimento de los derechos a la participación política y a la posibilidad de ser electos para cargos públicos.

Artículo 2 Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno. *Si 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 esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.*

Atendiendo a la obligación que impone este artículo de hacer efectivos, mediante procedimientos constitucionales y medidas legislativos, los derechos y libertades que consagra la Convención, es que los Estados parte deben adoptar las medidas que garanticen el pleno disfrute de los derechos de las personas. Las decisiones que atenten contra estos principios son inconvencionales.

La reelección indefinida, en cualquiera de las formas en que sea adoptada por los Estados o, como se pretende, por la Corte IDH, constituye un acto regresivo contrario al artículo 2 de la Convención. Al respecto, es importante traer a colación lo que determinó la Corte en el caso Castañeda Gutman vs. México: “[...] A su vez, el deber general del Estado de adecuar su derecho interno a las disposiciones de dicha Convención para garantizar los derechos en ella consagrados, establecido en el artículo 2, incluye la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la observancia efectiva de los derechos y libertades consagrados en la misma, así como la adopción de medidas para suprimir las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen una violación a las garantías previstas en la Convención. [...] La Corte ha sostenido, en reiteradas ocasiones, que todo Estado Parte de la Convención ha de adoptar todas las medidas para que lo establecido en la Convención sea efectivamente cumplido en su ordenamiento jurídico interno, tal como lo requiere el artículo 2 de la Convención¹⁵⁰. También ha afirmado que los Estados «deben adoptar medidas positivas, evitar tomar iniciativas que limiten o conculquen un derecho fundamental, y suprimir las medidas y prácticas que restrinjan o vulneren un derecho fundamental»¹⁵¹. La obligación contenida en el artículo 2 de la Convención reconoce una norma consuetudinaria que prescribe que, cuando un Estado ha celebrado un convenio internacional, debe introducir en su derecho interno las modificaciones necesarias para asegurar la ejecución de las obligaciones internacionales asumidas.

Artículo 29 Normas de Interpretación *Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de: a) permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir*

¹⁵⁰ Corte IDH. Caso Almonacid Arellano et al. vs. Chile, sentencia de 26 de septiembre de 2006, párrafo 124.

¹⁵¹ Corte IDH. Opinión consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984, Corte I.D.H. (Ser. A) No. 4 (1984).

el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella; b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados; c) excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y d) excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza.

Según el artículo 29 no se puede interpretar la Convención Americana sobre Derechos Humanos de modo que se pueda suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos, limitarlos en mayor medida que la prevista, así como excluirlos. Esto es así porque los derechos humanos son inherentes a la condición de ser humano, de modo que la ampliación arbitraria de un derecho supone la posibilidad de limitar otros. Una interpretación que eleve la reelección presidencial al rango de un derecho va a cercenar el derecho a la ciudadanía pasiva de las personas que no tienen el privilegio de ostentar el cargo de presidentes de sus Estados, va a limitar la alternancia en el ejercicio del poder y, finalmente, va a limitar la oferta electoral, en detrimento también del derecho a la ciudadanía activa.

De León y Aguiluz sostienen que: “(...) en lo que se refiere a la prohibición de la reelección presidencial, todos los requisitos antes citados se cumplen, pues se busca satisfacer una necesidad imperiosa que es la protección de la democracia, evitando la perpetuación en el poder; se trata de la medida que menos restringe el derecho, pues no implica una restricción absoluta del ejercicio de los derechos políticos y, finalmente, la medida se ajusta al logro del objetivo legítimo mencionado. [...] dada la importancia del interés legítimo que se pretende alcanzar, la medida restrictiva es proporcional, pues no anula los derechos políticos, es decir, no les restringe de manera absoluta, sino solamente en la eventualidad de que la persona afectada haya ejercido ya esos derechos como presidente de la República. En consecuencia, consideramos que la prohibición de la reelección presidencial es una restricción legítima a los derechos políticos y, por tanto, no es violatoria de los derechos humanos”¹⁵².

Artículo 32 *Correlación entre Deberes y Derechos 2. Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática.*

El artículo 32 de la CADH consagra el carácter limitado e interdependiente de los derechos humanos. Permitir que un derecho pueda ser ejercido en forma absoluta e ilimitada implica tolerar la trasgresión de otras prerrogativas, niega el carácter universal de los derechos, pues los circunscribe a un círculo de

¹⁵² Op. Cit., De León y Aguiluz. pág. 196.

privilegiados e impide que todas las personas, en condición de igualdad, puedan acceder a cargos de relevancia.

b) Artículo 23. Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

Los incisos a) y b) del artículo 23 de la CADH reconocen el derecho de las personas a participar en asuntos públicos, sea la posibilidad de ser elegidos o de elegir por medio el sufragio. Estos derechos solamente pueden ser disfrutados en sociedades que permitan mecanismos transparentes y competitivos para el acceso al poder, con procesos electorales confiables, en los que se respete el derecho de toda persona a elegir y ser electa.

Por otra parte, el inciso c) que establece que esos derechos deben ir acompañados de “condiciones generales de (acceso en condiciones de) igualdad, a las funciones públicas de su país”, lo cual significa que todas y todos deben poder acceder a las mismas posibilidades de participar, ya sea mediante el voto para elegir a un representante o el derecho a ser elegido en su nación. Esto claramente es un punto de referencia clave al analizar la reelección presidencial, en virtud de que, si bien el derecho a ser elegido es una prerrogativa que atañe a la naturaleza humana, la igualdad en que todos tengan acceso a esta posibilidad de ser elegido también es un elemento esencial de ese derecho.

La reelección presidencial indefinida plantea un panorama completamente adverso a lo que el artículo citado regula, ya que una persona que detente el poder indefinidamente limita la igualdad de acceso a esta oportunidad por parte de otros ciudadanos. Adicionalmente, el párrafo 2 establece que estos derechos políticos en cuestión pueden ser sujetos a limitaciones y reglamentaciones, por razones calificadas, pero reconoce el carácter limitado de esos derechos y la posibilidad de regularlos por parte de los Estados, en favor del bien común.

En la sentencia del caso Castañeda Gutman vs. México, la Corte IDH determinó que: “El derecho y la oportunidad de votar y de ser elegido consagrados por el artículo 23.1.b de la Convención Americana se ejerce regularmente en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores. Más allá de estas

características del proceso electoral (elecciones periódicas y auténticas) y de los principios del sufragio (universal, igual, secreto, que refleje la libre expresión de la voluntad popular), la Convención Americana no establece una modalidad específica o un sistema electoral particular mediante el cual los derechos a votar y ser elegido deben ser ejercidos [...]. La Convención se limita a establecer determinados estándares dentro de los cuales los Estados legítimamente pueden y deben regular los derechos políticos, siempre y cuando dicha reglamentación cumpla con los requisitos de legalidad, esté dirigida a cumplir con una finalidad legítima, sea necesaria y proporcional; esto es, sea razonable de acuerdo a los principios de la democracia representativa”¹⁵³.

Asimismo, en la Opinión Consultiva OC-6/86 de 9 de mayo de 1986 dispuso la Corte: “[...] la protección de los derechos humanos requiere que los actos estatales que los afecten de manera fundamental no queden al arbitrio del poder público, sino que estén rodeados de un conjunto de garantías enderezadas a asegurar que no se vulneren los atributos inviolables de la persona, dentro de las cuales, acaso la más relevante tenga que ser que las limitaciones se establezcan por una ley adoptada por el Poder Legislativo, de acuerdo con lo establecido por la Constitución. A través de este procedimiento no solo se inviste a tales actos del asentimiento de la representación popular, sino que se permite a las minorías expresar su inconformidad, proponer iniciativas distintas, participar en la formación de la voluntad política o influir sobre la opinión pública para evitar que la mayoría actúe arbitrariamente. En verdad, este procedimiento no impide en todos los casos que una ley aprobada por el Parlamento llegue a ser violatoria de los derechos humanos, posibilidad que reclama la necesidad de algún régimen de control posterior, pero sí es, sin duda, un obstáculo importante para el ejercicio arbitrario del poder”¹⁵⁴.

En la sentencia referente al caso *López Lone y otros vs. Honduras* este alto Tribunal determinó: “[...] existe un consenso regional en cuanto a la necesidad de restringir la participación de los jueces en las actividades político-partidistas, siendo que en algunos Estados, de forma más general, se prohíbe cualquier participación en política, salvo la emisión del voto en las elecciones. Sin embargo, la facultad de los Estados de regular o restringir estos derechos no es discrecional y cualquier limitación a los derechos consagrados en la Convención debe interpretarse de manera restrictiva. La restricción de participación en actividades de tipo partidista a los jueces no debe ser interpretada de manera amplia, de forma tal que impida que los jueces participen en cualquier discusión de índole política”¹⁵⁵.

¹⁵³ Corte IDH, *Caso Castañeda Gutman v. México...* op. cit., párr. 149.

¹⁵⁴ Corte IDH, *La expresión "Leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Opinión Consultiva OC-6/86 de 9 de mayo de 1986, Serie A No. 6, párr. 22.

¹⁵⁵ Corte IDH, *Caso López Lone y otros v. Honduras*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 5 de octubre de 2015, Serie C No. 302, párr. 172.

En el mismo sentido, en el caso *Yatama vs. Nicaragua*, expresamente se afirma que con respecto al alcance del artículo 23 de la Convención: “La aplicación y previsión de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, *per se*, una restricción indebida a los tales derechos políticos. Éstos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones. Su reglamentación debe observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática”¹⁵⁶.

Al conocer de las excepciones preliminares del caso *Flor Freire vs. Ecuador*, la Corte IDH señaló: “[...] una diferencia de trato es discriminatoria cuando la misma no tiene una justificación objetiva y razonable, es decir, cuando no persigue un fin legítimo y no existe una relación razonable de proporcionalidad entre los medios utilizados y el fin perseguido”¹⁵⁷.

Respecto a la posibilidad de establecer regulaciones y restricciones a los derechos fundados en razones legítimas, basadas en la adecuada ponderación de derechos, también se pueden consultar los siguientes precedentes: sentencia de fondo, reparaciones y costas del caso *Norín Catrimán vs. Chile*. Fondo, y sentencia de fondo, excepciones preliminares, reparaciones y costas de *Duque vs. Colombia*, así como el informe rendido por la CIDH número 30/93 en el caso 10.804, *Ríos Montt vs. Guatemala*.

Al partir de la amplia jurisprudencia interamericana con respecto al artículo 23 de la CADH, es posible concluir que los derechos políticos también pueden ser objeto de regulaciones y restricciones razonables y proporcionadas, dictadas con el objeto de —precisamente— proteger ciertas garantías que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, como la alternancia en el poder con el fin evitar su concentración.

La reelección es una posibilidad que tienen los Estados de regular el acceso a los cargos públicos, pero su establecimiento no pasa de una decisión política discrecional, puesto que los derechos a la ciudadanía activa y pasiva se protegen permitiéndola o prohibiéndola. En cambio, la reelección indefinida es siempre una puerta abierta a la arbitrariedad, a la perpetuación en el poder, al uso abusivo de los recursos públicos en la contienda electoral.

Artículo 24 *Igualdad ante la Ley. Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.*

Contrario a lo que se pueda pensar, la prohibición de la reelección presidencial indefinida no es una forma de discriminación. La regulación acerca de la forma de ejercer los derechos políticos es perfectamente legítima en tanto busque la más amplia participación y representación políticas, y su magnitud no sea tal que impida el ejercicio de cualquiera de esos derechos.

¹⁵⁶ CorteIDH. *Caso Yatama vs. Nicaragua... op. cit.*, párr. 206.

¹⁵⁷ CorteIDH. *Caso Homero Flor Freire Vs. Ecuador*, Sentencia 31 de agosto de 2016 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 126.

En la sentencia del caso Atala Riffo y Niñas vs. Chile, la Corte IDH determinó que: “Sobre el principio de igualdad ante la ley y la no discriminación, la Corte ha señalado que la noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación. [...] 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”¹⁵⁸.

Existe una relación intrínseca entre el principio de igualdad y el de la no discriminación; la importancia de este binomio es tal que es considerado una norma imperativa en todas las áreas del derecho internacional, en cuanto es aplicable a todo Estado, independientemente de que sea parte o no en determinado tratado internacional. Esto implica que:

[...] pertenece al jus cogens, puesto que sobre él descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y es un principio fundamental que permea todo ordenamiento jurídico. Hoy día no se admite ningún acto jurídico que entre en conflicto con dicho principio fundamental, no se admiten tratos discriminatorios en perjuicio de ninguna persona, por motivos de género, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición. Este principio (igualdad y no discriminación) forma parte del derecho internacional general. 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’¹⁵⁹.

Por tanto, la no discriminación está íntimamente ligada al derecho a la igualdad ante la ley reconocido en el artículo 24 de la CADH y en el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el sentido de que el reconocimiento de tal igualdad prohíbe todo tratamiento discriminatorio de origen legal.

¹⁵⁸ Corte IDH. Caso Atala Riffo y Niñas otros v. Chile, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 24 de febrero de 2012, Serie C No. 154, párr. 80;

¹⁵⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03, 17 de septiembre de 2003, párr. 100-101.

En consecuencia, con base en esas disposiciones constitucionales e internacionales, los Estados tienen la obligación de no introducir en sus ordenamientos jurídicos regulaciones discriminatorias referentes a la protección de la ley, ya que el binomio igualdad-no discriminación impregna toda actuación del poder estatal, en cualquiera de sus manifestaciones, relacionada con el respeto y garantía de todos los derechos humanos. De tal manera,

[I]a noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación de inferioridad. No es admisible crear diferencias de tratamiento entre seres humanos que no se correspondan con su única e idéntica naturaleza¹⁶⁰.

En el contexto de unas elecciones libres y justas, la justicia constitucional puede jugar un papel fundamental para garantizar la igualdad y no discriminación entre los contendientes en la gesta electoral, particularmente cuando uno de ellos ostenta la titularidad del Poder Ejecutivo y, en consecuencia, tiene acceso a los recursos del Estado. Como lo plantea la Comisión de Venecia, “parecería que las circunstancias que generaron la restricción más común al derecho de contender por cargos (por ejemplo, la necesidad de evitar que los titulares en funciones tomen ventaja de su posición para perpetuarse en el poder o abusar de los recursos públicos) persisten en la mayoría de las democracias contemporáneas”¹⁶¹. En este sentido, se puede condicionar y limitar, o incluso prohibir, el interés del presidente en ser reelegido, para favorecer la realización de la independencia y separación de poderes, que podría ser afectada significativamente por los intentos del ejecutivo por permanecer en el poder¹⁶².

4- De la CDI

Preámbulo

LA ASAMBLEA GENERAL,

CONSIDERANDO que la Carta de la Organización de los Estados Americanos reconoce que la democracia representativa es indispensable para la estabilidad, la paz y el

¹⁶⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización*, Opinión Consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984, párr. 54-55.

¹⁶¹ Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho, *Informe sobre los límites a la reelección... op. cit.*, pp. 18-19, párr. 83.

¹⁶² Ernesto Cárdenas y Federico Corredor. “El juez constitucional y la reelección presidencial en América Latina”, en *Revista de Economía Institucional*, vol. 20, n.º 38, primer semestre 2018, p. 53.

desarrollo de la región y que uno de los propósitos de la OEA es promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto del principio de no intervención; [...]

REAFIRMANDO que el carácter participativo de la democracia en nuestros países en los diferentes ámbitos de la actividad pública contribuye a la consolidación de los valores democráticos y a la libertad y la solidaridad en el Hemisferio; [...]

TENIENDO PRESENTE que la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos contienen los valores y principios de libertad, igualdad y justicia social que son intrínsecos a la democracia; [...]

CONSIDERANDO que, en la Declaración de Managua para la Promoción de la Democracia y el Desarrollo, los Estados Miembros expresaron su convicción de que la misión de la Organización no se limita a la defensa de la democracia en los casos de quebrantamiento de sus valores y principios fundamentales, sino que requiere además una labor permanente y creativa dirigida a consolidarla, así como un esfuerzo permanente para prevenir y anticipar las causas mismas de los problemas que afectan el sistema democrático de gobierno.

El preámbulo de la CDI reconoce que la democracia representativa es la base para la estabilidad, paz y desarrollo. Resalta el fuerte vínculo existente entre la democracia y el efectivo disfrute de los derechos humanos. Estos la necesitan para que su ejercicio sea vivido en una sociedad, mientras que la democracia no es nada sin el reconocimiento pleno de estos derechos.

El preámbulo de la Carta también destaca su carácter preventivo. Más que un protocolo de actuación ante las rupturas del orden democrático en la Región, la Carta pretende sentar las bases para la preservación del orden democrático ante los ataques que pueda recibir. En tal sentido, la Carta demanda a los Estados a que adopte las medidas necesarias para desarrollar sociedades abiertas y participativas.

Todos los elementos que conforman una democracia representativa y participativa, como la que regula la Carta, deben ser custodiados y protegidos. Institutos como la reelección presidencial indefinida implican una directa trasgresión a la Carta Democrática, al debilitar fuertemente las bases competitivas y alternantes de todo régimen que pretenda ser democrático.

Artículo 2 *El ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del Estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos. La 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.*

El presente artículo refuerza el hecho de que no basta con que los Estados respeten las normas de la Convención, sino que por la naturaleza de formar parte de esta se encuentran obligados a incorporar este

principio democrático dentro de sus bases normativas y constitucionales. Resalta la importancia de generar modelos democráticos que tanto respeten las bases representativas como participativas de esta.

Artículo 3 *Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos.*

Este artículo recalca la intrínseca relación entre democracia y derechos humanos. Al mismo tiempo, destaca elementos esenciales en todo sistema democrático, como son el acceso a cargos de elección, el sufragio universal y secreto, la realización de comicios justos y libres, el Estado de Derecho, entre otros. Deja claramente establecido que alcanzar la democracia implica la satisfacción de todas estas condiciones. Así, la idea de *ejercicio del poder con sujeción al Estado de derecho*, debe entenderse como referido a los límites que se imponen al poder público en una sociedad democrática.

El acceso a cargos de elección popular, además de ser un derecho humano reconocido convencionalmente en diversos instrumentos, es un elemento esencial en toda democracia. Esta norma deriva en la ilegitimidad de institutos que, como la reelección indefinida, pueden obstaculizar el acceso al poder a quienes no están ejerciendo, dificulta la alternancia y genera un grave riesgo de derivar en regímenes autoritarios.

Artículo 4 *Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa.*

La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad son igualmente fundamentales para la democracia.

Entre otros aspectos, esta norma subraya la importancia de la responsabilidad y la probidad de los gobiernos en los sistemas democráticos. Un sistema poco participativo debilita la supervisión de la probidad de las acciones públicas y con ello le resta responsabilidad. No solo por el riesgo de que el partido de gobierno acapare la designación de altos cargos públicos, sino además porque las posibilidades de un control ciudadano efectivo a través del sufragio se atenúan.

Artículo 5 *El fortalecimiento de los partidos y de otras organizaciones políticas es prioritario para la democracia. Se deberá prestar atención especial a la problemática derivada de los altos costos de las campañas electorales y al establecimiento de un régimen equilibrado y transparente de financiación de sus actividades.*

La preservación de un sistema de partidos solo es posible en un modelo competitivo, que permita la generación de ofertas programáticas acordes con las necesidades y aspiraciones del cuerpo electoral, en el que se preserve las posibilidades reales de participación de las minorías.

Artículo 6 *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.*

Los artículos 5 y 6 de la Carta establecen la obligación de los Estados de promover la participación, tanto promoviendo la toma directa de decisiones como sentando las bases que permitan la proliferación de diversas tendencias ideológicas y programáticas organizadas como partidos políticos.

Artículo 7 *La democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, en su carácter universal, indivisible e interdependiente, consagrados en las respectivas constituciones de los Estados y en los instrumentos interamericanos e internacionales de derechos humanos.*

Este artículo destaca que, en un Estado, no se puede concebir el ejercicio de las libertades fundamentales y los derechos humanos si la democracia no es su sistema político. Lo anterior pese a que no se debe concebir de forma reduccionista a la democracia, ya que esta no solamente implica los mecanismos de acceso al poder, sino que también contempla los que atañen a su ejercicio.

5- La reelección presidencial a la luz de los estándares interamericanos

Durante los últimos años, los informes de la CIDH y sentencias de la Corte IDH, respectivamente, han configurado una ampliación en el alcance de los derechos políticos establecidos originalmente en la CADH, específicamente en su artículo 23. Este proceso de ampliación ha integrado derechos específicos dentro del paraguas de un derecho más general y medular a la democracia —el derecho a la participación política—, al mismo tiempo que ha precisado y añadido matices importantes a las causales de restricción legítima de los derechos de participación, más allá de los establecidos en el numeral 2 del mencionado artículo 23.

A la luz de dicha norma, hemos presenciado algunos cambios puntuales como parte de una evolución gradual, que va desde los argumentos desarrollados en los casos paradigmáticos de *Ríos Montt vs. Guatemala* (1993), *Yatama vs. Nicaragua* (2005) y *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos* (2008), hasta informes temáticos y de país de la CIDH.

Elementos del derecho a la participación política

Sobre este punto, la Corte IDH indicó en su Informe sobre Venezuela de 2009 que la CADH protege y consagra el derecho y el deber de todos los ciudadanos de participar en la vida política de su

país¹⁶³. En un sentido similar, en la sentencia del caso Castañeda Gutman, el tribunal interamericano afirmó que:

*La participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizadas, con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa. Los ciudadanos tienen el derecho de participar activamente en la dirección de los asuntos públicos directamente mediante referendos, plebiscitos o consultas o bien, por medio de representantes libremente elegidos*¹⁶⁴.

Tres años más tarde, la Corte IDH reforzó la visión plasmada por este precedente y, en el caso Yatama, analizó la importancia de la participación ciudadana. En este sentido, estableció que:

En la Carta Democrática Interamericana se enfatiza la importancia de la participación ciudadana como un proceso permanente que refuerza a la democracia. Así, se declara en ella que “La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional” (artículo 2.º). Esta declaración general adquiere un sentido teleológico fundamental para el desarrollo conceptual de los derechos políticos que la propia Carta produce en su artículo cuarto. Todo ello configura un enfoque de expresión consensual que tiene relación directa con la interpretación y aplicación de una disposición amplia como la contenida en el artículo 23 de la Convención Americana¹⁶⁵.

Por otra parte, la CIDH destacó que los derechos políticos tienen un aspecto pasivo y otro activo que configuran elementos indispensables de la democracia representativa. Tales derechos tienen dos aspectos claramente identificables. Por un lado, el derecho al ejercicio directo del poder y por otro, el derecho a elegir a quienes deben ejercerlo. Ambos aspectos suponen una concepción amplia de la democracia representativa que descansa en la soberanía del pueblo, en la que las funciones a través de las cuales se ejerce el poder público son desempeñadas por personas escogidas en elecciones libres y auténticas¹⁶⁶.

Estos aspectos están íntimamente ligados entre sí y representan la expresión de las dimensiones individual y social de la participación política. La primera supone que las ciudadanas y ciudadanos

¹⁶³ CIDH. *Democracia y derechos humanos en Venezuela*. Capítulo II. Los derechos políticos y la participación en la vida pública. 30 de diciembre de 2009, párr. 18.

¹⁶⁴ CorteIDH. *Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos...* op. cit., párr. 141 y 147.

¹⁶⁵ CorteIDH. *Caso Yatama vs. Nicaragua*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 23 de junio de 2006, voto concurrente del Juez Diego García-Sayán, párr. 16.

¹⁶⁶ CIDH. *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2002*. Capítulo IV. Desarrollo de los derechos humanos en la región. Cuba. II. Los derechos civiles y políticos. a. Los derechos políticos, 7 marzo 2003, párr. 11.

pueden postularse como candidatos en condiciones de igualdad, y que pueden ocupar cargos públicos si logran obtener la necesaria cantidad de votos; y la segunda implica que pueden elegir libremente y en condiciones de igualdad a quienes les representarán¹⁶⁷.

Formar parte del gobierno y participar en elecciones genuinas, libres y mediante el voto secreto, es un derecho fundamental para la salvaguardia de todos los derechos humanos, dado que solo un gobierno derivado de la legítima voluntad popular, expresada en elecciones libres, puede proporcionar la más sólida garantía de que los derechos humanos sean respetados¹⁶⁸. Dado que los derechos políticos son elementos esenciales de la democracia, los Estados tienen la obligación de garantizar la organización de todos los partidos políticos y otras asociaciones, el debate libre de los principales temas de interés, y la realización de elecciones generales, libres y garantes de la voluntad popular¹⁶⁹.

La realización de las elecciones debe caracterizarse por su autenticidad, su periodicidad y su universalidad. La autenticidad está relacionada con la necesidad de que exista una correspondencia entre la voluntad de los electores y el resultado de la elección. En sentido negativo implica que no existan interferencias que distorsionen la voluntad popular. Para determinar la autenticidad de un proceso electoral es necesario analizar las *condiciones generales* en que dicho proceso se desarrolla, es decir, las condiciones para la participación política, tales como ausencia de coerciones directas o de ventajas indebidas para uno o varios sectores y de un ambiente de temor e inseguridad; y las *condiciones específicas* relativas a la organización del proceso electoral y a la realización de la votación misma, es decir, las condiciones concretas en las cuales los derechos electorales puedan ser eficaces, tales como la ausencia de obstáculos normativos y fácticos sobre organización de partidos políticos, desarrollo de campañas electorales y todo aquello relacionado con la emisión del voto¹⁷⁰.

La periodicidad tiene que ver con la necesidad de escrutinio popular sobre el desempeño de las autoridades y debe vincularse con la prohibición de la perpetuación en el poder o el ejercicio de este sin plazo determinado. La universalidad implica que las elecciones deben ser realizadas por sufragio universal, a través del cual se tiende a asegurar la participación política de todas las personas facultadas para hacerlo, teniendo en cuenta que es posible establecer ciertas limitaciones o exclusiones, tales como las mencionadas en el numeral 2 del artículo 23 de la CADH, es decir, edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por juez competente en proceso penal¹⁷¹.

¹⁶⁷ CorteIDH. *Caso Yatama vs. Nicaragua...* op. cit., párr. 197-199.

¹⁶⁸ CIDH. *Informe sobre la situación de los derechos humanos en El Salvador*. Capítulo IX. Derecho al sufragio y de participación en el gobierno. 17 de noviembre de 1978, párr. 1.

¹⁶⁹ CIDH. *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1979-1980*. Capítulo VI. 2 de octubre de 1980.

¹⁷⁰ CIDH. *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1990-1991*. Capítulo V. III. 2. Democracia representativa y derechos políticos. 22 de febrero de 1991.

¹⁷¹ *Ibid.*

A la luz de lo anterior, no cabe duda de que existe una interrelación entre los derechos de participación política y el resto de derechos humanos, lo cual ha sido expresado enfáticamente por la CIDH en el sentido que el ejercicio de los derechos políticos es “inseparable” de los otros derechos humanos fundamentales¹⁷² y que:

Los gobiernos tienen, frente a los derechos políticos y al derecho a la participación política, la obligación de permitir y garantizar la organización de todos los partidos políticos y otras asociaciones [...]; el debate libre de los principales temas socioeconómicos; la realización de elecciones generales, libres y con las garantías necesarias para que sus resultados representen la voluntad popular¹⁷³. [...] 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 comunidad¹⁷⁴.

De esta manera, el ejercicio pleno de los derechos políticos consagrados en el artículo 23 se vincula con la vigencia del resto de los derechos y libertades que la CADH estipula, entre ellos, el derecho a la libertad de expresión (artículo 13); el derecho a las garantías judiciales (artículo 8); el derecho de reunión (artículo 15); la libertad de asociación (artículo 16); y el derecho a la protección judicial (artículo 25). Del mismo modo, el derecho de libertad de investigación, opinión, expresión y difusión (IV); el derecho de asociación (XXII) y reunión (XXI); y el derecho de justicia (XVIII) de la DADH. Todo esto, además, debe ser interpretado conforme al examen de proporcionalidad, que debe incluir una ponderación del artículo 29.c) de la CADH, que establece que ninguna disposición de este instrumento interamericano puede ser interpretada en el sentido de “excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno...” .

Bajo esta lógica, la Corte IDH ha señalado que:

Los derechos políticos son derechos humanos de importancia fundamental dentro del sistema interamericano que se relacionan estrechamente con otros derechos consagrados en la Convención Americana como la libertad de expresión, la libertad de reunión y la libertad de asociación y que, en conjunto, hacen posible el juego democrático. La Corte destaca la importancia que tienen los derechos políticos y recuerda que la Convención Americana, en su artículo 27, prohíbe su

¹⁷² CIDH. *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Haití*. Capítulo I. Derechos Políticos. 8 de mayo de 1990, párr. 15.

¹⁷³ CIDH. *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2002*. Capítulo IV. Cuba. 3 de marzo de 2007, párr. 12.

¹⁷⁴ CIDH. *Informe 67/06. Caso 12.476. Fondo. Óscar Elías Biscet y otros*. Cuba. 21 de octubre de 2006, párr. 256.

*suspensión y la de las garantías judiciales indispensables para la protección de estos*¹⁷⁵.

Lo anterior debe ser interpretado a la luz de los compromisos jurídicos y políticos que han asumido los Estados parte del sistema interamericano. La Carta de la OEA declara, en su preámbulo, que la democracia participativa “es condición indispensable para la estabilidad, paz y el desarrollo de la región”. En su artículo 2.b dispone como uno de sus propósitos esenciales el “promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención”, mientras que el artículo 3.d afirma que “[l]a 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”.

Siguiendo esta pauta, las instituciones interamericanas han sido consistentes a lo largo de su historia en señalar que los principios de la democracia representativa son una pieza indispensable para garantizar la vigencia plena del resto de los derechos humanos. Así, la Corte IDH ha insistido que “la democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte”¹⁷⁶ y que “constituye un ‘principio’ reafirmado por los Estados Americanos en la Carta de la OEA, instrumento fundamental del Sistema Interamericano”¹⁷⁷.

Una definición concreta de los elementos básicos de la democracia representativa y su relación con la noción de soberanía popular puede encontrarse en diversos informes emitidos por la CIDH durante su historia. En este sentido, esta ha señalado que:

*[...] el concepto de democracia representativa se asienta sobre el principio de que es el pueblo el titular de la soberanía política y que, en ejercicio de esta soberanía, elige a sus representantes —en las democracias indirectas— para que ejerzan el poder político. Estos representantes, además, son elegidos por los ciudadanos para aplicar medidas políticas determinadas, lo cual a su vez implica que haya existido un amplio debate sobre la naturaleza de las políticas a aplicar —libertad de expresión— entre grupos políticos organizados —libertad de asociación— que han tenido la oportunidad de expresarse y reunirse públicamente —derecho de reunión—*¹⁷⁸.

Ampliando este enunciado sistémico de los derechos y libertades, la Corte IDH también ha reiterado en diversas ocasiones que:

¹⁷⁵ CorteIDH, *Caso Castañeda Gutman v. Estados Unidos Mexicanos...* op. cit., párr. 140.

¹⁷⁶ Corte IDH. *La expresión “Leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos...* op. cit., párr. 34.

¹⁷⁷ Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos...* op. cit., párr. 141; íd. *Caso Yatama Vs. Nicaragua...* op. cit., párr. 192.

¹⁷⁸ CIDH. *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1990-1991...* op. cit., párr. 11; íd. *Informe N° 14/93. Caso 10.956. México. 7 de octubre de 1993, p. 7*; íd. *Informe N° 137/99. Caso 11.863. Andrés Aylwin Azócar y otros. Chile. 27 de diciembre de 1999, párr. 38.*

[...] *en una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de Derecho constituyen una tríada, en la que cada componente se define, completa y adquiere sentido en función de los otros*¹⁷⁹.

Es importante resaltar que la CDI, adoptada en el año 2001, es un instrumento generado con el propósito de promover y consolidar la democracia representativa y proveer los mecanismos colectivos para dicho propósito. En su artículo 1 dispone que “[l]os pueblos de las Américas tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla”.

Esto es consistente con el sentido del Preámbulo de la CADH, que afirma el propósito de los Estados Americanos de:

[...] *consolidar en [el] Continente, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social fundado en el respeto de los derechos y deberes esenciales del hombre —y ha dicho que— este requerimiento se ajusta a la norma de interpretación consagrada en el artículo 29.c de la Convención*¹⁸⁰.

En su jurisprudencia, la Corte IDH utiliza este mismo criterio de interpretación sistemático entre democracia representativa y derechos humanos en el caso *Castañeda Gutman y*, más recientemente, en el caso *Cepeda Vargas*. En este sentido, el tribunal interamericano plantea 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*¹⁸¹.

Y,

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

¹⁷⁹ Corte IDH, *Caso Yatama Vs. Nicaragua...* op. cit., párr. 191; Íd. *Condición jurídica y derechos humanos del niño...* op. cit., , párr. 92; *Ciertas atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos...* op. cit., párr. 31; Íd. *Garantías Judiciales en estados de emergencia (Arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, ... op. cit., párr. 35; 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 de 30 de enero de 1987, Serie A No. 8,, párr. 20; *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados...* op. cit., párr. 26.

¹⁸⁰ Corte IDH, *Caso Baena Ricardo y otros v. Panamá*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 2 de febrero de 2001, Serie C No. 72, párr. 111.

¹⁸¹ Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos...* op. cit., párr. 142, citando el artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana.

*cuando se trata de derechos políticos, [...] libertad de expresión y [...] libertad de asociación conjuntamente, [que] [...] son de importancia fundamental dentro del Sistema Interamericano por estar estrechamente interrelacionados para posibilitar, en conjunto, el juego democrático*¹⁸².

Otros señalamientos relevantes en el mismo sentido se encuentran en varios informes de la CIDH, en los se que plantea 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 [...] 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”*¹⁸³.

No se trata solo de señalar, como surge de la propia Carta de la OEA y de otros instrumentos del sistema interamericano, la relación orgánica que existe entre la democracia representativa y los derechos humanos. La experiencia que la Comisión ha constatado en los hechos es que las graves violaciones de los derechos humanos en algunos países de América tiene su origen en la necesidad de perfeccionar el funcionamiento de las instituciones y el Estado de derecho¹⁸⁴.

A la luz de todo lo anterior, es fundamental insistir que para la Corte IDH “no es posible aplicar al sistema electoral que se establezca en un Estado solamente las limitaciones del párrafo 2 del artículo 23 de la CADH”¹⁸⁵. En el mismo sentido, en el caso interpuesto ante la CIDH por parte del exgeneral golpista Efraín Ríos Montt (Guatemala, 1926), este alegó que sus derechos políticos habían sido violados, ya que se le había impedido su inscripción como candidato a la presidencia en virtud de una disposición constitucional que establecía que no podían optar a ese cargo “el caudillo ni los jefes de un golpe de Estado, revolución armada o movimiento similar, que haya alterado el orden constitucional, ni quienes como consecuencia de tales hechos asuman la Jefatura de Gobierno”¹⁸⁶.

La CIDH declaró inadmisibile la petición porque consideró que los hechos denunciados no constituían una violación a los derechos humanos del exgeneral Ríos Montt, ya que su exclusión del proceso electoral, dado su antecedente golpista, constituía una limitación legítima en virtud del artículo 32

¹⁸² *Ibid.*, párr. 140; Íd. *Caso Manuel Cepeda Vargas v. Colombia*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 26 de mayo de 2010, Serie C No. 213, párr. 171.

¹⁸³ CIDH. *Informe N° 137/99. Caso 11.863. Andrés Aylwin Azócar y otros...* *op. cit.*, párr. 536.

¹⁸⁴ CIDH. *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1985-1986*. 26 septiembre 1986, párr. 203; Íd. *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1990-1991...* *op. cit.*, párr. 12)

¹⁸⁵ *Ibid.*, párr. 161.

¹⁸⁶ CIDH. *Informe No. 30/93. Caso 10.804. Ríos Montt. Guatemala*. 12 de octubre de 1993, párr. 6-7.

de la CADH, que establece que “los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común en una sociedad democrática”¹⁸⁷.

A la luz de estos emblemáticos casos interamericanos, el derecho a ser elegido puede ser limitado por razones distintas a la edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por juez competente en proceso penal, siempre y cuando no impliquen una restricción indebida a los derechos políticos.

Para admitir una restricción al derecho a ser elegido o a la cláusula autónoma de la reelección presidencial, se requiere la aplicación de un “test tripartito” que analice su legalidad, su finalidad y necesidad en una sociedad democrática, y su proporcionalidad¹⁸⁸. De esta manera, para que la prohibición de la reelección sea admisible y no se preste para una aplicación abusiva, es necesario que (a) esté definida en forma precisa y clara a través de una ley en el sentido formal y material¹⁸⁹.

Por tanto, no se pueden restringir derechos mediante decretos ejecutivos, reglamentos o actos administrativos de otra índole; (b) esté orientada al logro de objetivos imperiosos y de finalidades generales legítimas como los derechos y libertades de las demás personas o las justas exigencias del bien común¹⁹⁰; y (c) sea necesaria en una sociedad democrática para el logro de los fines que se buscan, estrictamente proporcionada a la finalidad perseguida e idónea para lograr el objetivo imperioso que pretende lograr. En otras palabras, que no pueda alcanzarse razonablemente por otro medio menos restrictivo¹⁹¹.

La Corte IDH ha señalado que la palabra “necesarias”, sin ser sinónima de “indispensables”, “implica la existencia de una ‘necesidad social imperiosa’ y que para que una restricción sea ‘necesaria’ no es suficiente demostrar que sea ‘útil’, ‘razonable’ u ‘oportuna’”. De esta manera, la “necesidad” y, por ende, la legalidad de las restricciones al “derecho a ser reelegido” dependerá de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo, lo que significa que la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese objetivo que se presume legítimo¹⁹².

Insistimos en que la CADH no impone un sistema electoral determinado ni una modalidad específica para el ejercicio de los derechos a votar y ser electo. Las normas interamericanas establecen lineamientos generales que determinan un contenido mínimo de los derechos políticos y permiten a los

¹⁸⁷ *Ibid.*, párr. 22 y punto resolutivo 2.

¹⁸⁸ CorteIDH. *La expresión “Leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana... op. cit.*, párr. 27, 32 y 37; *íd.*, *La colegiación obligatoria de periodistas... op. cit.*, párr. 46.

¹⁸⁹ CorteIDH. *La Expresión “Leyes” en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos... op. cit.*, párr. 27, 32 y 37.

¹⁹⁰ CorteIDH. *Caso Castañeda Gutman v. Estados Unidos Mexicanos... op. cit.*, párr. 180.

¹⁹¹ CorteIDH. *La colegiación obligatoria de periodistas... op. cit.*, párr. 71.

¹⁹² *Ibid.*, párr. 46. Las citas textuales corresponden al mismo párrafo.

Estados que, dentro de esos parámetros, regulen tales derechos de acuerdo con sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales, las que pueden variar de una sociedad a otra, e incluso en una misma sociedad, en distintos momentos históricos¹⁹³.

Es posible sostener que la prohibición de la reelección aprueba sin problemas este “test tripartito” y, por tanto, no es comprensible en qué se basan realmente quienes argumentan que tal limitación es incompatible con el artículo 23 de la CADH si, de acuerdo con las interpretaciones y jurisprudencia de sus dos órganos facultados para ello —la CIDH y la Corte IDH—, las normas interamericanas no imponen un sistema electoral concreto y deja a los Estados la discrecionalidad de establecer otras limitaciones distintas a las contenidas en el párrafo 2 del citado artículo 23.

Pero, además, de acuerdo con la Comisión de Venecia, no existe ningún derecho humano a la reelección; la prohibición de la reelección persigue fines legítimos, esta prohibición está consagrada en la Constitución nacional y puede considerarse una “limitación implícita” que es objetiva y razonable, dentro del margen de apreciación de los Estados¹⁹⁴.

La reciente historia regional de autoritarismo, ingobernabilidad y violencia política, hace de la prohibición de la reelección presidencial una garantía legítima frente al despotismo, en tanto que posibilita a las personas electoras combatir, mediante el ejercicio del sufragio, los monopolios políticos que se derivan de la permanencia en el poder, fortalece la competitividad electoral, la rendición de cuentas de los gobernantes y garantiza la alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República. En este sentido, “los límites a la reelección no restringen indebidamente los derechos humanos y políticos de los electores, sino que pueden contribuir a la promoción de esos derechos”¹⁹⁵.

Finalmente, es importante resaltar que en la Petición 1360-11. Fabio Gadea Mantilla (Nicaragua), la víctima denuncia la violación de su derecho a la participación política en condiciones de igualdad, en su vertiente del sufragio pasivo, ya que considera que fue ilegal la aceptación de la candidatura del presidente de Nicaragua, José Daniel Ortega Saavedra, en las elecciones presidenciales de noviembre de 2011, en tanto que fue ilegítima entonces la aprobación por parte del Congreso de Nicaragua de los artículos 146 y 147 de la Constitución nicaragüense que permite la reelección indefinida¹⁹⁶.

El 26 de diciembre de 2018, la CIDH decidió declarar admisible esta petición en relación con los artículos 8 (garantías judiciales), 23 (derechos políticos), 24 (igualdad ante la ley) y 25 (protección judicial) de la CADH, en concordancia con sus artículos 1.1 y 2¹⁹⁷. Este caso, junto con la opinión

¹⁹³ Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman v. Estados Unidos Mexicanos...* op. cit., párr. 162-163 y 166.

¹⁹⁴ Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho. *Informe sobre los límites a la reelección...* op. cit., p. 24, párr. 105.

¹⁹⁵ *Ibid.*, pp. 23-24, párr. 102 y 105.

¹⁹⁶ CIDH, *Informe N° 179/18, Petición 1360-11, Admisibilidad, Fabio Gadea Mantilla v. Nicaragua*, 26 de diciembre de 2018.

¹⁹⁷ *Ibid.*

consultiva solicitada a la Corte IDH por el Estado de Colombia el 21 de octubre de 2019, sobre la reelección presidencial indefinida, son fundamentales para garantizar la estabilidad democrática y establecer un parámetro común que revierta la fiebre reeleccionista en la región basada en la falsa premisa de que la reelección presidencial es un derecho humano.

F. Respuesta a las preguntas formuladas por el Estado de Colombia

1. Respuesta a las preguntas formuladas por el Estado de Colombia

1.1. Primera pregunta

A la luz del derecho internacional, ¿es la reelección presidencial indefinida un derecho humano protegido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos? En este sentido, ¿resultan contrarias al artículo 23 de la Convención Americana sobre Derecho Humanos las regulaciones que limitan o prohíben la reelección presidencial, ya sea por restringir los derechos políticos del gobernante que busca ser reelegido o por restringir los derechos políticos de los votantes? O, por el contrario, ¿es la limitación o prohibición de la reelección presidencial una restricción de los derechos políticos que resulta acorde a los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derecho Humanos en la materia?

En rigor, son dos preguntas que el Estado de Colombia formula en esta primera pregunta, aunque vinculadas entre sí: por un lado, si la reelección presidencial indefinida es o no un derecho humano y, por otro lado, si son contrarias o acordes al artículo 23° de la CADH, las restricciones o prohibiciones a la reelección presidencial.

Al respecto, consideramos que la reelección presidencial indefinida no es un derecho humano y, por otro lado, que las restricciones o prohibiciones constitucionales a dicha reelección presidencial indefinida sí son acordes al artículo 23° de la CADH, por las siguientes razones.

- 1.1.1. La reelección presidencial indefinida es solo una de las modalidades de la reelección presidencial. La reelección presidencial puede plasmarse en diversas formas en los países en los que se permite (inclusive hay países en los que está prohibida cualquier modalidad de reelección, como es el caso de México): i) reelección presidencial solo por un período más, esto es, dos mandatos presidenciales consecutivos (caso USA); ii) reelección presidencial pero luego de un período de alternancia, esto es, no se permite la reelección inmediata (caso Perú) y iii) reelección presidencial indefinida (caso Venezuela o Nicaragua). Este tercer supuesto es el que es materia de opinión consultiva solicitada a la Corte IDH por el Estado de Colombia, en el sentido de si resulta —o no— compatible con el *corpus iuris* interamericano.
- 1.1.2. A su vez, estas diversas modalidades de reelección presidencial son expresión del derecho político “de votar y ser elegido” consagrado en el artículo 23.b) de la CADH. En consecuencia, el

derecho humano consagrado por el ordenamiento interamericano es el derecho a elegir o ser elegido, que puede concretarse en diversas modalidades; pero no existe un supuesto “derecho humano a la reelección indefinida”, pues la reelección es tan solo una forma en la que el derecho humano a elegir o ser elegido puede ser ejercido.

- 1.1.3. Ahora bien, ningún derecho humano es absoluto sino que está sujeto a límites impuestos por el respeto o realización de otros derechos humanos¹⁹⁸ y, por ende, como ya señaló la Corte IDH en el caso “Yatama vs. Nicaragua”, el derecho político a elegir o ser elegido tampoco es absoluto y puede estar sujeto a determinados límites o prohibiciones de algunas de sus manifestaciones.¹⁹⁹ La validez de tales limitaciones dependerá si cumplen —o no— los requisitos desarrollados por la jurisprudencia interamericana de legalidad de la medida restrictiva, de los bienes jurídicos o derechos humanos que se busca proteger y que tales medidas sean propias de una sociedad democrática.
- 1.1.4. En ese marco, la prohibición de la modalidad de reelección presidencial indefinida es un límite válido al ejercicio del derecho humano a elegir o ser elegidos, pues está dirigido a realizar o cautelar otros derechos humanos como el derecho a elegir o ser elegidos de otras personas y el derecho a la democracia.
- 1.1.5. En cambio, otras modalidades de reelección presidencial sí pueden ser compatibles con el derecho internacional, tal como señala el Informe de Venecia del 16 y 17 de marzo del 2018: “la Comisión de Venecia ha expresado claramente su postura crítica hacia las disposiciones constitucionales que permiten más de una reelección del Jefe de Estado en sistemas presidenciales o semipresidenciales”²⁰⁰. Es decir, que la reelección presidencial por solo una vez no merece necesariamente una postura crítica por parte de dicha Comisión.

¹⁹⁸ “Desde el caso de *Gitonas y otros vs. Grecia*, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos sostiene que el derecho de ser elegido no es absoluto, sino que incluye “limitaciones implícitas” impuestas por los Estados —como motivo de inelegibilidad— para asegurar la equidad entre los candidatos y proteger al electorado de presiones de los funcionarios a cargo”. (Párrafo 69, Informe sobre los límites a la reelección presidencial aprobado por la Comisión de Venecia, 16 y 17 de marzo del 2018).

¹⁹⁹ “La previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, per se, una restricción indebida a los derechos políticos. Esos derechos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones...” (Caso *Yatama Vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 206). Posteriormente la Corte ampliaría en la misma línea: “Salvo algunos derechos que no pueden ser restringidos bajo ninguna circunstancia, como el derecho a no ser objeto de tortura o de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, los derechos humanos no son absolutos. Como lo ha establecido anteriormente el Tribunal, la previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, per se, una restricción indebida a los derechos políticos. Sin embargo, la facultad de los Estados de regular o restringir los derechos no es discrecional, sino que está limitada por el derecho internacional que exige el cumplimiento de determinadas exigencias que de no ser respetadas transforma la restricción en ilegítima y contraria a la Convención Americana...” (Corte IDH. Caso *Castañeda Gutman vs. México*. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C N° 184, párr. 174)

²⁰⁰ Párrafo 63, Informe sobre los límites a la reelección presidencial aprobado por la Comisión de Venecia, 16 y 17 de marzo del 2018.

- 1.1.6. Por otro lado, desde la perspectiva de la parte orgánica de los textos constitucionales,²⁰¹ la reelección presidencial indefinida tampoco es un supuesto derecho humano sino que su prohibición forma parte de los pesos y contrapesos propios del equilibrio de poderes de la forma de gobierno presidencialista o semipresidencialista, predominante en América Latina. Así es, la limitación de la reelección presidencial en general y de la reelección presidencial indefinida en particular, son sin duda una pieza o contrapeso clave frente al gran poder que ostentan los presidentes en los regímenes de gobierno presidencialistas o semipresidencialistas en nuestro continente.
- 1.1.7. Por ende, la prohibición de la reelección presidencial indefinida no solo debería ser analizada desde la perspectiva de los derechos humanos, sino también desde la perspectiva de la regulación y limitación del poder en la parte orgánica de las Constituciones nacionales en América Latina, que al consagrar históricamente modelos de gobierno presidencialistas o semipresidencialistas, suelen contemplar válidas limitaciones a la reelección presidencial buscando mantener el equilibrio entre poderes de Estado y evitar así la excesiva concentración de poder²⁰².
- 1.1.8. Desde esta perspectiva, la modalidad de reelección presidencial indefinida genera un dramático desbalance en dicho equilibrio de poder, porque rompe la previsible y deseable alternancia en el poder que en democracia se busca, por un lado, con la realización de “elecciones periódicas auténticas” consagrada en el artículo 23.b) de la CADH y de “elecciones periódicas, libres, justas” consagrada en el artículo 3° de la CDI y, por otro lado, con “el régimen plural de partidos y organizaciones políticas” consagrado en el artículo 3° de la Carta Democrática Interamericana.
- 1.1.9. Precisamente por ello, cuando el TC peruano considera constitucional la prohibición de la reelección inmediata de alcaldes y gobernadores regionales, vincula tal prohibición a la cautela de la alternancia en el poder: “corresponde advertir que la prohibición de la reelección de los alcaldes se vincula con el principio de alternancia en el poder”²⁰³.
- 1.1.10. En ese mismo sentido, la magistrada Marianella Ledesma en su Fundamento de voto en la referida sentencia del TC peruano, considera que la limitación a la reelección de alcaldes y

²⁰¹ Para el derecho constitucional, las Constituciones nacionales suelen tener dos grandes partes o secciones: i) la parte orgánica que regula y limita el ejercicio del poder público estatal, esto es, regula el funcionamiento de los Poderes de Estado y los órganos constitucionales autónomos y ii) la parte dogmática que consagra y desarrolla los derechos fundamentales de las personas.

²⁰² “En su Opinión sobre el Proyecto de Enmiendas a la Constitución de la República de Azerbaiyán, la Comisión de Venecia señaló que “en un país con un sistema presidencialista (o en ocasiones semipresidencial), el poder tiende a concentrarse en el presidente, mientras que los poderes legislativo y judicial son relativamente más débiles. Por lo tanto, el cambio periódico del presidente a través del proceso de elección es el método perfecto para evitar una excesiva concentración de poder.” (Comisión de Venecia, Informe sobre los límites a la reelección, parte I – Presidentes, aprobado en su 114° sesión plenaria del 16 y 17 de marzo del 2018, párrafo 57).

²⁰³ Fundamento 45, STC N° 0008-2018-PI/TC.

gobernadores regionales contribuye a la realización del “principio de alternancia del gobierno” por las siguientes razones:

Desincentiva la perjudicial distinción entre políticos (o la comúnmente llamada “clase política”) y los ciudadanos de a pie, en el sentido de que impide que en razón del acceso al cargo público por elección popular y de la correspondiente “especialización” que esto comporta, sean solamente unos cuantos aquellos que participan efectivamente en el proceso de decisión y conducción de los asuntos públicos...

Resulte favorecida e impulsada la renovación en el ejercicio de los cargos públicos de elección popular, lo que a su vez emana como un imperativo para los partidos políticos participantes de las contiendas electorales, a fin de que inicien o continúen con el referido esfuerzo de renovación de cuadros...

Asimismo, favorece el escrutinio de la gestión saliente a realizarse por una nueva gestión, lo que a su vez aparece como un mecanismo institucional de desvelamiento y control de eventuales prácticas soterradas, lo que no suele ser ajeno a la práctica de no pocas gestiones ediles en nuestro país... ’’²⁰⁴.

- 1.1.11. De esta manera, hoy en día resulta difícil identificar la reelección presidencial indefinida con una sociedad auténticamente democrática. Muy por el contrario, la reelección presidencial indefinida y la no alternancia en el cargo, se identifican contemporáneamente con regímenes políticos autoritarios, no solo en América Latina.
- 1.1.12. Ahora bien, ¿por qué sostenemos que la prohibición de la reelección presidencial indefinida busca realizar o proteger otros derechos tales como el derecho a elegir o ser elegido y el derecho a la democracia? En primer lugar, el *corpus iuris* interamericano que comprende no solo la CADH y demás instrumentos, sino también la jurisprudencia de la Corte y los informes de la Comisión interamericanas, debe ser interpretado como una unidad, como un todo y no en forma aislada, como es el caso del artículo 23° de la CADH que consagra los derechos políticos; en otras palabras, el referido artículo 23° debe ser interpretado en forma sistemática y ponderándolo con otros derechos humanos y principios consagrados en el sistema interamericano.
- 1.1.13. En segundo lugar, todos los derechos humanos deben ser interpretados y ponderados tanto en su ámbito individual como colectivo o social, esto es, no solo desde una perspectiva individual, si una persona es o no afectada en el ejercicio de los mismos, sino también considerando si la sociedad en su conjunto —o un grupo social determinado— puede verse afectada en el ejercicio de tales derechos políticos.

²⁰⁴ Párrafo 14, Fundamento de voto de magistrada Ledesma Narváez en STC N° 0008-2018-PI/TC.

- 1.1.14. Tomando en cuenta ambas consideraciones anteriores, corresponde determinar si la reelección presidencial indefinida vulnera o no el derecho a elegir o ser elegido de otras personas y del resto de la sociedad en su conjunto. Al respecto consideramos que, al afectar intensamente la alternancia en el poder, la reelección presidencial afecta igualmente, en forma intensa, el derecho a elegir y a ser elegido de otros ciudadanos y de la sociedad en conjunto, pues dificulta o impide la renovación de las personas que ocuparán —alternativa y periódicamente—, el máximo cargo de elección popular como es la Presidencia de la República.
- 1.1.15. Al respecto, la Declaración de Santiago de Chile, aprobada en la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores que tuvo lugar en el año 1959, declaró que “la perpetuación en el poder, o el ejercicio de este sin plazo determinado y con manifiesto propósito de perpetuación, son incompatibles con el ejercicio efectivo de la democracia” (tercer párrafo).
- 1.1.16. Por otro lado, también consideramos que la reelección presidencial indefinida vulnera el derecho humano a la democracia consagrado en el artículo 1° de la CDI : “Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla”. Tómese en cuenta que la CDI no solo consagra este derecho humano sino que, simultáneamente, explicita que los gobiernos tienen la obligación de defenderla y, además, de promoverla.
- 1.1.17. Desde esta perspectiva, la democracia es un bien jurídico de la máxima importancia en el *corpus iuris* interamericano, no solo por su consagración como derecho humano por la CDI, sino porque es uno de los pilares sobre los cuales se erigió el sistema interamericano en su conjunto. La Carta de la OEA ya sostenía, en el año 1948, que “la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región”. Posteriormente, la CADH ratificó este compromiso interamericano con la democracia: “Reafirmando su propósito de consolidar en este Continente, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre”.
- 1.1.18. En esa misma línea, la CDI del año 2001 no solo confirma este compromiso interamericano con la promoción y defensa de la democracia,²⁰⁵ sino que además desarrolla y consolida el contenido de ese derecho humano:
- i) No es cualquier democracia sino una representativa (artículo 2°).
 - ii) La participación ciudadana “permanente, ética y responsable” es una “condición necesaria” para el ejercicio del derecho a la democracia (artículos 2° y 6°).

²⁰⁵ “REAFIRMANDO que el carácter participativo de la democracia en nuestros países en los diferentes ámbitos de la actividad pública contribuye a la consolidación de los valores democráticos y a la libertad y la solidaridad en el Hemisferio”. (quinto considerando de la Carta Democrática Interamericana).

- iii) Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos (artículo 3°).
- iv) Son componentes fundamentales para 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 (artículo 4°).

1.1.19. Como se puede apreciar, la CDI distingue entre los “elementos esenciales” de la democracia de los “componentes fundamentales” o “condición necesaria” para el ejercicio de la misma. Interpretamos que tal distinción supone que los primeros forman parte del contenido interamericano del derecho humano a la democracia, en tanto los segundos son otros derechos humanos que son condiciones “necesarias” o “fundamentales” para que pueda ejercerse el derecho a la democracia.

1.1.20. Desde la perspectiva anterior, la reelección presidencial indefinida vulnera el contenido interamericano del derecho humano a la democracia representativa, en especial sus elementos esenciales: i) de acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho, ii) de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto y iii) el régimen plural de partidos y organizaciones políticas:

- La reelección presidencial indefinida impide o dificulta gravemente el acceso al poder de otros ciudadanos o grupos políticos, pues quien ya detenta el máximo cargo de presidente(a) de la República tenderá a instrumentalizar el aparato estatal a su favor y en perjuicio de los otros candidatos(as). La historia de América Latina está plagada de caudillos civiles y militares que usaron la reelección presidencial indefinida para perpetuarse en el cargo. El derecho interamericano no puede ser ajeno a esa terrible historia de las Américas y el Caribe.
- La reelección presidencial indefinida vulnera o afecta gravemente la realización de elecciones periódicas, justas y libres. ¿Qué sentido tendría llevar a cabo elecciones periódicas si no hay alternancia en el poder? En ese sentido, la reelección presidencial indefinida vacía de contenido la periodicidad de las elecciones que busca, por el contrario, la sana alternancia en el poder en una democracia representativa y constitucional.
- ¿Qué sentido tendría la pluralidad de partidos políticos, propia de una democracia representativa, si un mismo candidato(a) es reelegido en forma indefinida? Muy por el

contrario, la reelección presidencial indefinida es propia de democracias de partido único y, en ese sentido, la reelección presidencial indefinida es contraria al derecho a la democracia representativa que consagra la CDI.

1.1.21. Ahora bien, si en el presente *amicus curiae* postulamos que los derechos políticos deben ser interpretados en forma ponderativa y tomando en cuenta todo el *corpus iuris* interamericano, no solo el artículo 23° de la CADH, es necesario determinar si la prohibición de la reelección presidencial indefinida, constituye una limitación compatible con el *corpus iuris* interamericano. Para ello, la jurisprudencia de la Corte ha desarrollado los siguientes criterios o condiciones:²⁰⁶

- Legalidad de la limitación. En este caso, la prohibición de la reelección presidencial indefinida suele estar consagrada en los propios textos constitucionales, con lo cual, cumple tal condición.
- Que la limitación busque realizar o proteger bienes jurídicos o derechos consagrados por el *corpus iuris* interamericano. En este caso, la prohibición de la reelección presidencial indefinida, tal como ya hemos desarrollado líneas arriba, busca realizar los derechos humanos a elegir y ser elegido y a la democracia. En consecuencia, también cumple con esta condición.
- La limitación debe ser propia de una sociedad democrática. Pues bien, en el presente caso, consideramos que la prohibición de la reelección presidencial indefinida precisamente busca realizar una democracia representativa con elecciones periódicas y alternancia en el poder, entre otros elementos. Muy por el contrario, la reelección presidencial indefinida es propia de regímenes políticos autoritarios en los que, como sostiene la Comisión de Venecia, se consagra una suerte de “Monarquía republicana”: “En los sistemas presidenciales, el mandato

²⁰⁶ “176. Legalidad de la medida restrictiva. El primer paso para evaluar si una restricción a un derecho establecido en la Convención Americana es permitida a la luz de dicho tratado consiste en examinar si la medida limitativa cumple con el requisito de legalidad. Ello significa que las condiciones y circunstancias generales que autorizan una restricción al ejercicio de un derecho humano determinado deben estar claramente establecidas por ley. La norma que establece la restricción debe ser una ley en el sentido formal y material.

180. El segundo límite de toda restricción se relaciona con la finalidad de la medida restrictiva; esto es, que la causa que se invoque para justificar la restricción sea de aquellas permitidas por la Convención Americana, previstas en disposiciones específicas que se incluyen en determinados derechos (por ejemplo las finalidades de protección del orden o salud públicas, de los artículos 12.3, 13.2.b y 15, entre otras), o bien, en las normas que establecen finalidades generales legítimas (por ejemplo, “los derechos y libertades de las demás personas”, o “las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática”, ambas en el artículo 32).

185. En el sistema interamericano existe un tercer requisito que debe cumplirse para considerar la restricción de un derecho compatible con la Convención Americana. La Corte Interamericana ha sostenido que para que una restricción sea permitida a la luz de la Convención debe ser necesaria para una sociedad democrática. Este requisito, que la Convención Americana establece de manera explícita en ciertos derechos (de reunión, artículo 15; de asociación, artículo 16; de circulación, artículo 22), ha sido incorporado como pauta de interpretación por el Tribunal y como requisito que califica a todas las restricciones a los derechos de la Convención, incluidos los derechos políticos.” (Corte IDH. Caso Castañeda Gutman vs. México. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C N° 184.)

ilimitado conduce al peligro de tener un ‘monarca republicano’. En los países que no tienen una tradición democrática ni una sociedad civil desarrollada, el mandato ilimitado del Jefe de Estado podría introducir un nuevo César o un nuevo Bonaparte, sin importar el modelo de gobierno²⁰⁷.

1.1.22. Finalmente, somos conscientes de que el Tribunal Constitucional Plurinacional del Estado de Bolivia, mediante sentencia del 27 de noviembre del 2017 (Expediente N° 20960-2017-42-AIA), llegó a una conclusión contraria a la que sostenemos en el presente informe *amicus curiae*: invocando control de convencionalidad en sede nacional, inaplicaron la Constitución boliviana que prohíbe la reelección indefinida del Presidente de la República y de otras autoridades de elección popular, al considerar que tal prohibición vulneraba el derecho fundamental a la reelección indefinida supuestamente consagrado en el artículo 23° de la CADH.

1.1.23. Al respecto, consideramos que si bien la jurisprudencia de la Corte IDH desde el caso “Almonacid Arellano vs. Chile” (2006) estableció que los tribunales nacionales, además del control de constitucionalidad, eventualmente también podían ejercer control de convencionalidad sobre normas nacionales que fuesen incompatibles con el *corpus iuris* interamericano, esta Opinión Consultiva es una excelente oportunidad para que la Corte IDH precise que el control de convencionalidad que ella ejerce, prevalece sobre el control de convencionalidad ejercido en sede nacional y que, en consecuencia, eventualmente puede precisar o rectificar el control de convencionalidad que se haya ejercido en sede nacional.

En conclusión, consideramos que, a la luz del derecho interamericano, la reelección presidencial indefinida no es un derecho humano y, en consecuencia, su prohibición resulta compatible con el *corpus iuris* interamericano, al cumplir con las condiciones de validez de toda restricción o limitación desarrolladas por la jurisprudencia de la Corte IDH. Tal como también concluye la Comisión de Venecia sobre este particular: “debido a los riesgos para el equilibrio de poderes e incluso para la democracia misma que representa la posibilidad de que el presidente en funciones sea reelegido más de una vez, la Comisión de Venecia ha expresado claramente su postura crítica hacia las disposiciones constitucionales que permiten más de una reelección del Jefe de Estado en sistemas presidenciales o semipresidenciales²⁰⁸”.

Segunda pregunta:

En el evento de que un Estado modifique o busque modificar su ordenamiento jurídico para asegurar, promover, propiciar o prolongar la permanencia de un gobernante en el poder mediante la reelección presidencial indefinida, ¿cuáles son los efectos de dicha modificación

²⁰⁷ Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho. *Informe sobre los límites a la reelección... op. cit.*, párr. 62.

²⁰⁸ Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho. *Informe sobre los límites a la reelección... op. cit.*, párr. 63.

sobre las obligaciones que ese Estado tiene en materia de respeto y garantía de los derechos humanos? ¿Resulta dicha modificación contraria a las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos y, particularmente, a su obligación de garantizar el ejercicio efectivo de los derechos a a) participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) tener acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país?

2- Respuesta a la pregunta 2

En el evento de que un Estado modifique o busque modificar su ordenamiento jurídico para asegurar, promover, propiciar o prolongar la permanencia de un gobernante en el poder mediante la reelección presidencial indefinida, ¿cuáles son los efectos de dicha modificación sobre las obligaciones que ese Estado tiene en materia de respeto y garantía de los derechos humanos? ¿Resulta dicha modificación contraria a las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos y, particularmente, a su obligación de garantizar el ejercicio efectivo de los derechos a a) participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) tener acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país?

2.1. Como se ha señalado en varias de las secciones de este documento, la reelección indefinida, es decir aquella que autoriza la elección sin límite temporal de un gobernante en sistemas presidencialistas per se plantea afectaciones serias al derecho a la participación política y al sistema representativo y democrático de gobierno. En efecto, como se ha demostrado a lo largo de este amicus y es compartido por la doctrina y varios tribunales supremos de la región²⁰⁹, la permanencia en funciones de un mismo gobernante favorece la hegemonía en el poder de ciertos sectores o ideologías, enaltecendo la figura de una misma persona y consolida una percepción de lo que se ha llamado “el concepto de lo irremplazable en el ámbito político”²¹⁰. Asimismo, la figura de la reelección indefinida afecta el principio de alternancia política que es considerado fundamental para el modelo de democracia representativa promovido por la CADH y los instrumentos interamericanos que la complementan, en particular la CDI, y que surge del artículo 23 de dicho tratado que obliga a los Estados a garantizar elecciones “periódicas, auténticas, realizadas por

²⁰⁹ Véase, Sección C. Experiencia de los países americanos en materia de reelección presidencial

²¹⁰ Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho. *Informe sobre los límites a la reelección... op. cit.*, pág. 13, párr. 62.

sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores”. Si ello puede ser sostenido en abstracto, es todavía más verificable en una región donde ha abundado el caudillismo y autoritarismo de distintos espectros ideológicos que han abogado en un sinnúmero de ocasiones la permanencia extendida en el poder con consecuencias nefastas para el deterioro no sólo de los derechos políticos, sino de otros derechos humanos fundamentales de las poblaciones afectadas.

2.2. No obstante, quizás la prudencia de la Corte para contestar la presente pregunta requiera focalizarse más en el aspecto relativo a la legalidad de los procesos de modificación que propician la permanencia de un gobernante en el poder mediante la reelección presidencial indefinida, que a la norma misma resultante de dichos procesos. En última instancia en muchos casos las normas constitucionales que establecen la existencia o no de reelección de mandatarios, son el resultado de mandatos otorgados por el pueblo a través de asambleas constituyentes establecidas para adoptar el sistema de gobierno del Estado y las reglas que lo harán operativo. De esta manera, donde la Corte podría contribuir a garantizar que los derechos políticos protegidos por los instrumentos interamericanos no sean afectados en forma ilegal, irrazonable, arbitraria o desproporcionada es desarrollando lineamientos interpretativos sobre las modalidades a través de las cuales pueden modificarse normas que prohíben la reelección o le imponen límites precisos a la posibilidad de un gobernante de volver a ejercer el poder, una vez que ha cumplido un mandato inicial.

2.3. La Corte ha resaltado que “la democracia representativa es uno de los pilares de todo el sistema del que la Convención forma parte y constituye un principio reafirmado por los Estados Interamericanos en la Carta de la OEA”²¹¹ . Asimismo, ha establecido que la Carta Interamericana asegura “el derecho de los pueblos a la democracia, al igual que destaca la importancia en una democracia representativa de la participación permanente de la ciudadanía en el marco del orden legal y constitucional vigente”²¹² . Para la Corte, la CADH protege bajo el artículo 23 los elementos esenciales de la democracia, en particular “el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho”²¹³ . En este marco, el respeto de las normas de juego establecidas en el orden legal y constitucional vigente para elegir y ser elegido son centrales a la noción de Estado de derecho. La modificación de esas reglas por mecanismos que alteran los acuerdos y consensos alcanzados al momento de establecerse, involucran violaciones a los principios

²¹¹ Corte IDH, *Caso López Lone y otros v. Honduras...* *op. cit.*, párr. 149.

²¹² *Ibid.*, párr. 151.

²¹³ Corte IDH, *Caso Cepeda Vargas v. Colombia...* *op. cit.*, párr. 172.

fundamentales de una democracia y constituyen afectaciones ilegítimas al derecho a la participación política.

2.4. Como bien lo ha señalado la Comisión de Venecia, el respeto a las normas básicas de la democracia requiere que la decisión de modificar o eliminar los límites a la reelección presidencial se sujete “a un escrutinio público minucioso, ya que tienen un impacto significativo en el sistema político, la estabilidad de un país y la confianza en el proceso electoral. En el largo plazo, la reforma de estas disposiciones puede afectar la calidad democrática o incluso la solidez democrática. Un amplio consenso -así como el respeto de los procedimientos constitucionales y legales- es crucial para mantener una democracia fuerte y la confianza en las instituciones y los procesos electorales”²¹⁴ .

2.5. Por esta razón, las decisiones de tribunales supremos alterando normas constitucionales sobre reelección como ha sucedido en la práctica reciente en la región, en lugar de recurrirse a la figura de la enmienda constitucional, configuran medidas que atacan directamente los principios que subyacen al artículo 23 de la CADH y deben ser consideradas por la Corte como injerencias o restricciones ilegítimas que atentan contra “el derecho de acceder al poder con sujeción al Estado de derecho”, a la luz de este tratado y de los otros instrumentos interamericanos que lo complementan.

2.6. Ello así porque al igual que las restricciones a otros derechos protegidos por la CADH, las limitaciones a los derechos políticos “no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas”, según reza el artículo 30 de dicho tratado²¹⁵ . La modificación o alteración de las reglas sobre reelección mediante la utilización de sentencias judiciales o mecanismos de elección directa como los plebiscitos controlados por el gobernante de turno, incumpliendo el requisito de se recurra a una enmienda constitucional, afecta la legalidad del resultado y en consecuencia la legitimidad de la restricción del derecho a ser elegido y acceder al poder en igualdad de condiciones.

2.7. Por último y aun cuando la ilegalidad de la medida que afecta a los derechos políticos sería suficiente para determinar un incumplimiento de las obligaciones que surgen del artículo 23²¹⁶ , la modificación de

²¹⁴ Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho. *Informe sobre los límites a la reelección... op. cit.*, pág. 24, párr. 109.

²¹⁵ Corte IDH, *La expresión "Leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos... op. cit.*, párr. 32; *Caso Castañeda Gutman v. Estados Unidos Mexicanos... op. cit.*, párr. 176; *Caso Argüelles y otros v. Argentina*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 20 de noviembre de 2014, Serie C No. 288, párr. 225.

²¹⁶ Corte IDH, *Caso López Mendoza v. Venezuela... op. cit.*, párr. 107

las normas de reelección mediante mecanismos no previstos por las normas constitucionales puede configurar también una medida arbitraria por carecer de un objetivo legítimo que la justifique²¹⁷ y no ser necesaria para una sociedad democrática²¹⁸. En efecto, cuando la alteración de los periodos de los mandatos presidenciales se realiza por una razón personal, es decir con el exclusivo objetivo de consolidar el poder del mandatario de turno, y no para mejorar o fortalecer las normas que consagran la participación política y el Estado de derecho, no cabe duda de que las medidas adoptadas pueden ser tachadas de arbitrarias. Por ello, en forma alternativa, y como bien ha señalado la Comisión de Venecia, un principio sólido y una buena norma general con la cual medir las implicaciones democráticas [y razonables] de enmiendas [relativas a la modificación de normas de reelección indefinida] sería que éstas (de ser promulgadas) solo deberían surtir efecto para los mandatarios futuros y no para el funcionario en el cargo”²¹⁹.

2.8. En conclusión, la Corte al responder a la segunda pregunta planteada por el Estado colombiano debería ponderar la afectación que el incumplimiento del proceso constitucional establecido para modificar las normas sobre reelección tiene sobre la legalidad y la legitimidad de una restricción que modifica el derecho a ser elegido y acceder al poder con sujeción al Estado de derecho. Cuando esa restricción se adopta por medio de mecanismos ilegales y arbitrarios, la consecuencia normativa de la medida es la ilegitimidad del resultado. Por lo tanto, la modificación que se realiza en las condiciones descritas resulta contraria a las obligaciones internacionales de los Estado bajo el artículo 23 de la CADH, interpretado a la luz de los instrumentos interamericanos que lo complementan y del corpus iuris interamericano sobre participación política.

G. Conclusiones

- **¿Existe un derecho humano a la reelección indefinida?**

Del análisis e interpretación del marco legal interamericano, los tratados internacionales de derechos humanos, las constituciones nacionales y las decisiones judiciales; se muestra que la reelección no se reconoce como un derecho humano en sí mismo. En consecuencia,

no existe un derecho humano específico y diferenciado a la reelección. La posibilidad de postularse para un cargo para otro período previsto en la

²¹⁷ Corte IDH, *Caso Castañeda Gutman v. Estados Unidos Mexicanos...* op. cit., párr. 180; *Caso Argüelles y otros v. Argentina...* op. cit., Serie C No. 288, párr. 226.

²¹⁸ Corte IDH, *Caso Castañeda Gutman v. Estados Unidos Mexicanos...* op. cit., párr. 185; *Caso Argüelles y otros v. Argentina...* op. cit., Serie C No. 288, párr. 227.

²¹⁹ Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho. *Informe sobre los límites a la reelección...* op. cit., pág. 25, párr. 110.

*constitución es una modalidad o una restricción del derecho a la participación política y, específicamente, a contender por un cargo*²²⁰.

Esta pregunta amerita una vez más hacer referencia a la consulta solicitada por el secretario general de la OEA ante la Comisión de Venecia, un órgano consultivo del Consejo de Europa en materia de Estado de derecho, que concluyó, entre otras cosas, que la reelección presidencial no es un derecho humano e impedir la reelección no limita los derechos de los candidatos o de los votantes, constituyendo la reelección una modalidad que pueden o no adoptar los sistemas electorales.

La Comisión de Venecia, en su informe de 2018 sobre los límites del mandato presidencial, criticó las disposiciones constitucionales “que permiten más de una reelección del jefe de Estado en sistemas presidenciales o semipresidenciales”, y a los Estados diciendo que “los límites a la reelección están orientados a proteger a las democracias de convertirse en una dictadura de facto”. La Comisión de Venecia también señaló que “los límites presidenciales están consagrados en la constitución; por lo tanto, se requiere una reforma constitucional para modificarlos”.

Los límites o la prohibición a reelegirse no puede considerarse discriminatoria ni ilegítima porque esta restricción está plasmada en las constituciones nacionales y está respaldada por antecedentes históricos y justificaciones actuales, dado los episodios políticos suscitados en los últimos años en los que la seguridad jurídica de nuestros países ha sufrido severos embates debido a ambiciones políticas personales.

Como lo señala la Comisión de Venecia,

*[...] el derecho a ser elegido no es un derecho absoluto. Es posible poner límites objetivos y razonables al derecho de ser elegido. Los límites a la reelección que la mayoría de las democracias representativas imponen al derecho del Presidente titular representan un límite razonable al derecho de ser elegido porque impiden el ejercicio ilimitado del poder en manos del Presidente y protegen otros principios constitucionales como los controles y equilibrios y la separación de poderes. El Presidente tiene la obligación de hacer valer la constitución y proteger los derechos humanos. El Presidente no puede exigir sus derechos políticos en contra de la constitución. Los límites a la reelección presidencial, por ende, no restringen indebidamente sus derechos humanos y políticos*²²¹.

Considerar como requisito para ser elegible a un puesto de elección popular el no ocupar, o haber ocupado, ese mismo cargo al momento de postular no limita los derechos políticos del ciudadano, ya que puede participar libremente en la postulación a otros cargos, votar, asociarse y afiliarse libremente. De

²²⁰ *Ibíd.*, págs. 18-19, párrs. 81 y 85-86.

²²¹ *Ibíd.*, págs. 21-22, párr. 96.

hecho, varios países de la región limitan o prohíben la reelección sin que esto signifique que violen tratados internacionales.

- **¿Los límites a la reelección restringen indebidamente los derechos políticos?**

El párrafo 2 del artículo 23 de la CADH establece que la ley puede reglamentar el ejercicio y las oportunidades de los derechos políticos, exclusivamente en razón de “edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil, mental o condena por juez competente, en proceso penal”. Sin embargo, como se verá más adelante, la Corte IDH y la CIDH han establecido una serie de criterios de interpretación de este punto, tendiendo a establecer claramente que los Estados tienen la legitimidad democrática para establecer restricciones razonables más allá de los motivos enunciados en este numeral 2 del artículo.

A su vez, el artículo 30 de la CADH versa sobre el alcance de las restricciones permitidas al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, que no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas. Así, la CIDH ha señalado, desde el Informe 137/99, que:

[...] la propia Convención reconoce las limitaciones que el Estado puede establecer razonablemente al ejercicio de los derechos políticos, mediante la reglamentación exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por juez competente en proceso penal. Se trata, en consecuencia, de limitaciones numerus clausus, por lo que toda otra causa que limite el ejercicio de los derechos de participación política igualitaria que consagra la Convención resultaría contraria y por lo tanto violatoria de las obligaciones internacionales del Estado bajo dicho instrumento.

Como se mencionó antes, también la jurisprudencia de la Corte IDH ha afirmado la legitimidad de otras restricciones no contempladas expresamente en el artículo 23:

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

El artículo 23 de la CADH debe ser interpretado en su conjunto y de manera armónica, de modo que no es posible dejar de lado el párrafo 1 de dicho artículo e interpretar el párrafo 2 de manera aislada, y tampoco es posible ignorar el resto de los preceptos de la Convención o los principios básicos que la inspiran para interpretar dicha norma. En este sentido, la Corte IDH plantea que:

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

En este orden de ideas, se enfatiza el hecho de que los Estados deben organizar los sistemas electorales y establecer un complejo número de condiciones y formalidades para que sea posible el ejercicio del derecho a votar y ser votado. Sobre este mismo punto, en el caso Yatama, la Corte IDH indica que “la previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, *per se*, una restricción indebida a los derechos políticos. Esos derechos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones” . También sostiene el mismo criterio en el caso Castañeda Gutman:

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

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

Los derechos políticos no son absolutos. En ese contexto, señala que sí admiten restricciones siempre que se encuentren previamente en la ley y no sean abusivas o arbitrarias, y que cumplan con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

En este orden de ideas, la prohibición constitucional a la reelección presidencial no solamente no transgrede un supuesto derecho político, sino que tiene como objetivo evitar ventajas excesivas e indebidas para el candidato-presidente ya que, mientras compite en la contienda electoral, continúa ocupando la más alta magistratura del Estado y cuenta con gran parte de la institucionalidad y del presupuesto bajo su autoridad, lo cual, en países con una institucionalidad democrática debilitada, constituye un serio riesgo para la celebración de elecciones en igualdad de condiciones. En los sistemas presidencialistas el mandato ilimitado conduce al peligro de tener un “monarca republicano”, por lo que las restricciones contribuyen a la preservación de un sistema de controles y equilibrios constitucionales²²².

²²² *Ibíd.*, pág. 20, párrs. 89-90.

Por tanto, las restricciones a la reelección presidencial deben proteger los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho, siempre y cuando tales limitaciones se encuentren establecidas en la Constitución –tomando esta como expresión de la voluntad soberana–, en aras del interés general. Así las cosas, dichas restricciones no pueden considerarse discriminatorias o irrazonables. “La limitación de los mandatos no es uno de los motivos de discriminación contenidos en los tratados internacionales”²²³.

Es preciso recordar que los límites a la reelección presidencial buscan evitar que la democracia se convierta en una dictadura de *facto* y, por ende, proteger los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho. En consecuencia, en las democracias modernas nadie puede argumentar tener un derecho a reelegirse después de un primer mandato si la Constitución dispone lo contrario. La prohibición de la reelección presidencial se deriva de una elección soberana del pueblo en busca de objetivos legítimos de interés general, “que prevalecen por sobre el derecho del presidente en funciones”²²⁴.

- **Reflexión final**

Ante la ausencia de estándares internacionales claros y precisos al respecto, así como ante la falta de una jurisprudencia nacional uniforme en la región con relación a esta materia, es que, a partir de la interpretación del *corpus iuris* interamericano y la experiencia comparada, se puede colegir que los límites que evitan la reelección ilimitada o indefinida suponen un paso a paso en favor de los logros democráticos.

Así, el estudio de la práctica constitucional comparada sobre la reelección presidencial deberá ser abordada por la Corte IDH en el marco de una interpretación más amplia sobre los principios democráticos que buscan evitar la concentración de poderes en el Ejecutivo, mediante la separación y el equilibrio de poderes, una justicia independiente, la alternancia en el cargo y la realización de elecciones genuinas, competitivas, libres y equitativas, que constituyen los valores comunes de toda sociedad democrática. Este cuadro regional nos muestra la necesidad de que el sistema interamericano de derechos humanos avance en el desarrollo de estándares internacionales con relación al derecho a ser elegido, a cuál es su verdadero alcance y a las condiciones para su ejercicio. En particular, urge establecer cómo el derecho a ser elegido puede ser limitado legítimamente conforme a criterios objetivos, razonables, proporcionales y necesarios para una sociedad democrática.

Por ello, dado que la figura de la reelección presidencial indefinida se ha venido interpretando de manera inconsistente, contradictoria y —en muchos casos— a la medida del poder en diversos países de la región, es indudable que la próxima Opinión Consultiva que emita la Corte IDH contribuirá a aclarar de

²²³ *Ibíd.*, pág. 21, párr. 95.

²²⁴ Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho. *Informe sobre los límites a la reelección... op. cit.*, pág. 21, párrs. 93-94.

manera uniforme el contenido y alcance del derecho a ser elegido previsto en la CADH, coadyuvando enormemente a preservar la estabilidad democrática y la vigencia del Estado de derecho en la región, fundamental para la protección de los derechos humanos de sus ciudadanos.

Presentado en la ciudad de San José a los 22 días de julio de 2020

Katya Salazar
Directora Ejecutiva
Fundación para el Debido Proceso

Claudia Martin

Ramiro Orias Arredondo

Marvin Carvajal Pérez

Daniel Cerqueira

David Lovaton Palacios

Joaquín Mejía Rivera

Javier A. Galindo

Danilsa Peña Medina

JULIÁN GONZÁLEZ ESCALÓN
Coordinador del Área de Incidencia Nacional
C.C. 81.720.982