ASDRÚBAL AGUIAR A.
ALLAN R. BREWER CARÍAS
(EDITORES)

LOS PRINCIPIOS DE LA DEMOCRACIA Y LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL INDEFINIDA

PRONUNCIAMIENTOS DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Y LA COMISIÓN DE VENECIA

idea
Iniciativa Democrática de España y las Américas

Colección de Estudios Políticos
Editorial Jurídica Venezolana International

2021

LOS PRINCIPIOS DE LA DEMOCRACIA
Y LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL INDEFINIDA

Iniciativa Democrática de España y las Américas (IDEA) es un foro internacional no gubernamental de exmandatarios demócratas, respetuosos del principio de la alternabilidad durante sus desempeños, patrocinado por la **Fundación IDEA-Democrática.** Desde la sociedad civil y la opinión pública observa y analiza los procesos y experiencias democráticos iberoamericanos, reflexiona sobre las vías y medios que permitan la instalación de la democracia allí donde no existe o su reconstitución donde se ha deteriorado, así como favorecer su defensa y respeto por los gobiernos donde se encuentra radicada.

IDEA busca reforzar la solidaridad iberoamericana e internacional a favor de la democracia, del Estado de Derecho, y de la garantía y tutela efectiva y universal de los derechos humanos. Al efecto diseña y realiza programas y actividades para orientar a las sociedades civiles y políticas de las Américas y España, recomendándoles medidas y soluciones que permitan la modificación de las tendencias que incidan negativamente sobre la citada tríada de la libertad o que sean sus desviaciones. Coopera, en fin, con el fortalecimiento de los elementos esenciales de la misma democracia y los componentes fundamentales de su ejercicio.

Con la firma y presentación de la Declaración de Panamá sobre Venezuela el 9 de abril de 2015, a propósito de la VII Cumbre de las Américas, **IDEA-Democrática** nace, en fin, como iniciativa que alcanzaron a formar 44 ex Jefes de Estado y de Gobierno iberoamericanos.

www.idea-democrática.org

info@ideaiberoamerica.com

ASDRÚBAL AGUIAR ARANGUREN / ALLAN R. BREWER CARÍAS
(EDITORES)

LOS PRINCIPIOS DE LA DEMOCRACIA Y LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL INDEFINIDA

Pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión de Venecia

Prólogo de Andrés Pastrana Arango (Colombia)
y Jorge Tuto Quiroga Ramírez (Bolivia)

Editorial Jurídica Venezolana International
2021

© by Iniciativa Democrática España y las Américas (IDEA)
Editorial Jurídica Venezolana International

ISBN: 978-1-63821-564-6

Editorial Jurídica Venezolana
Avda. Francisco Solano López, Torre Oasis, P.B., Local 4,
Sabana Grande,
Apartado 17.598 – Caracas, 1015, Venezuela
Teléfono 762-25-53 / 762-38-42/ Fax. 763-52-39
Email fejv@cantv.net
http://www.editorialjuridicavenezolana.com.ve

Impreso por: Lightning Source, an INGRAM Content company
para Editorial Jurídica Venezolana International Inc.
Panamá, República de Panamá.
Email: ejvinternational@gmail.com

Diseño de Portada: Lucia Cerboni

Diagramación, composición y montaje por: Mirna Pinto, en letra
Time New Roman 12, Interlineado 13, Mancha 11,5 x 18

Al Presidente de la República de Colombia, Iván Duque Márquez, cuyo gobierno solicita la Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos

Al Secretario General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), Luis Almagro, que dispone solicitar la opinión de la Comisión de Venecia

Al Ministro de Relaciones Exteriores de Colombia, Carlos Holmes Trujillo (†), quien suscribe la solicitud de Opinión Consultiva ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos

CONTENIDO

PRESENTACIÓN

Andrés PASTRANA ARANGO y Jorge QUIROGA RAMÍREZ 17

ESTUDIOS PRELIMINARES

RELECTURA DEL DERECHO HUMANO A LA DEMOCRACIA Y SU DESARROLLO COMO PRINCIPIO DE ORDEN PÚBLICO INTERNACIONAL CONTEMPORÁNEO, por Asdrúbal AGUIAR 23

DE CÓMO SE IMPUSO EL DERECHO POLÍTICO COLECTIVO A LA ALTERNABILIDAD REPUBLICANA FRENTE A UN PRETENDIDO DERECHO A LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL por Allan R. BREWER CARÍAS 43

I. ANTECEDENTES

Comunicaciones de los expresidentes
Jorge Tuto Quiroga Ramírez (Bolivia) y
Andrés Pastrana Arango (Colombia)

- Comunicación de 25 de febrero de 2013 del expresidente Jorge Quiroga Ramírez al Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza, sobre el avance hacia la reelección presidencial indefinida en Bolivia. 53

- Comunicación de 22 de febrero de 2018 del expresidente Jorge Quiroga Ramírez al Secretario General de la OEA, Luis Almagro, previniendo sobre la amenaza de las reelecciones en América Latina que destruye los elementos esenciales de la democracia, instándole a utilizar el mecanismo de las Opiniones Consultivas ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. 66
- Comunicación de 7 de septiembre de 2018 del expresidente Jorge Quiroga Ramírez al Secretario General de la OEA, Luis Almagro, agradeciéndole haber alertado a la CIDH y al Consejo Permanente, como haber requerido y recibido la opinión de la Comisión de Venecia. 70
- Comunicación de 3 de septiembre de 2018 del expresidente Jorge Quiroga Ramírez a Evo Morales, presidente de Bolivia, pidiéndole consultar la reelección presidencial a la Corte Interamericana de Derechos Humanos. 73
- Comunicación de 14 de septiembre de 2018 del expresidente Jorge Quiroga Ramírez a la presidenta de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Margarette May Macaulay, dado el alegato del Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia de que la reelección es un derecho humano y requiriéndole pedir la opinión consultiva de la Corte. 77
- Comunicación de 9 de octubre de 2018 del expresidente Jorge Quiroga Ramírez, invitando al presidente de Colombia, Iván Duque Márquez para que eleve la solicitud de Opinión Consultiva ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la reelección presidencial. 81
- Comunicación de 10 de octubre de 2018 del expresidente Jorge Quiroga Ramírez, invitando al presidente de la República Federativa de Brasil, Michel Temer para que eleve la solicitud de Opinión Consultiva ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la reelección presidencial. 85

- Comunicación del 15 de noviembre de 2018 del expresidente Jorge Quiroga Ramírez, dirigida al secretario ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Pablo Abrão, recordándole que ante la audiencia que celebrarán a fin de conocer sobre el golpe a la Constitución que habría provocado el Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia al declarar la reelección presidencial como derecho humano, tengan presente su petitorio sobre la Opinión Consultiva ante la Corte Interamericana..... 89
- Comunicación de 6 de diciembre de 2018 del expresidente Jorge Quiroga Ramírez al secretario general de la OEA, Luis Almagro, entregándole dos (2) documentos anexos y requiriéndole que, ante el desconocimiento ocurrido del referéndum que proscribe la reelección presidencial en Bolivia, inste a la Corte Interamericana de Derechos Humanos a ejercer su jurisdicción consultiva..... 95
- Comunicación de 17 de diciembre de 2018 del expresidente Jorge Quiroga Ramírez, dirigida a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a objeto que, ante la contumacia judicial boliviana que declara la reelección como derecho humano, desconoce el referéndum popular en contrario y rechaza todas las impugnaciones, eleve una solicitud de Opinión Consultiva ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos para salvar a la democracia. 101
- Comunicación de 6 de mayo de 2019 del expresidente Jorge Quiroga Ramírez, dirigida a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos reiterando su pedido para que eleven una solicitud de Opinión Consultiva ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la reelección presidencial..... 108
- Comunicación de 17 de mayo de 2019 del expresidente colombiano Andrés Pastrana Arango, dirigida al presidente de Colombia, Iván Duque Márquez, haciéndose eco del pedido del expresidente Jorge Quiroga y de otros expresidentes ibero-americanos como de la sociedad civil boliviana y pidiéndole requiera de la Corte Interamericana de Derechos Humanos la opinión consultiva sobre la reelección presidencial, a cuyo efecto le hace entrega del proyecto de solicitud.. 112

- Comunicación de 27 de mayo de 2019 del expresidente Jorge Quiroga Ramírez, dirigida al presidente de la República Federativa de Brasil, Jair Messias Bolsonaro, invitándole a presentar una solicitud de Opinión Consultiva ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la reelección presidencial como pretendido derecho humano, anexando dos (2) documentos en apoyo. 114

ANEXOS

- Proyecto de Solicitud de Opinión Consultiva ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. 121
- "Golpe a la Democracia y Desconocimiento de Votación 21F" (Jorge "Tuto" QUIROGA RAMÍREZ) 143

II. SOLICITUD DEL GOBIERNO DE COLOMBIA

- Solicitud de Opinión Consultiva presentada por la República de Colombia ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, relativa a la figura de la reelección presidencial indefinida en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos 165

III. CONVOCATORIA DE LA AUDIENCIA PÚBLICA

- Resolución de la presidenta de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 11 de septiembre de 2020 convocando a audiencia 179

IV. OBSERVACIONES DE COLOMBIA Y DE LA OEA

- Colombia 187
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos 199
- Secretaría General de la OEA: Informe de la Comisión de Venecia 265

V. AMICI CURIAE (Selección)

- Allan R. BREWER CARÍAS 317
- Bloque Constitucional de Venezuela..... 385
- Comisión Colombiana de Juristas..... 421
- Comisionado Presidencial para Derechos Humanos y Atención de las Víctimas (Gobierno interino de Venezuela) 463
- Fundación para el Debido Proceso (FDP), Washington D.C.... 515
- Iniciativa Democrática de España y las Américas (IDEA), endosado por 22 exjefes de Estado y de Gobierno 653
- Jorge Tuto QUIROGA RAMÍREZ, ex presidente de Bolivia 675
- Thairi MOYA SÁNCHEZ y Víctor RODRÍGUEZ CEDEÑO 713

VI. INTERVENCIONES EN LA AUDIENCIA PÚBLICA ANTE LA CORTE, DE IDEA Y EN REPRESENTACIÓN DE 22 EXJEFES DE ESTADO, DE COLOMBIA, Y DE JORGE TUTO QUIROGA R.

- Andrés PASTRANA ARANGO, expresidente de Colombia 735
- Camilo GÓMEZ ALZATE 739
- Jorge Tuto QUIROGA R., expresidente de Bolivia 751

VII. PRONUNCIAMIENTO DE LA CORTE INTERAMERICANA

- "La figura de la reelección presidencial indefinida en sistemas presidenciales en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos" (Opinión Consultiva OC-28/21 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 7 de junio de 2021) 757

VIII. DISIDENTES

- Juez L. Patrocio PAZMIÑO FREIRE (Ecuador) 841
- Juez Jorge ZAFARONNI (Argentina) 859

IX. NOTIFICACIÓN A IDEA DE LA OPINIÓN CONSULTIVA

- Oficio de la Secretaría de la Corte Interamericana de Derechos Humanos a la Secretaría General de Iniciativa Democrática de España y las América (IDEA), de 13 de agosto de 2021 887

X. APÉNDICE

- SOBRE LA SENTENCIA DE LA SALA CONSTITUCIONAL DE EL SALVADOR PERMITIENDO LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL INMEDIATA PROHIBIDA EN LA CONSTITUCIÓN 891
- DECLARACIÓN SOBRE LOS ATENTADOS A LA DEMOCRACIA, EL ESTADO DE DERECHO Y LOS DERECHOS HUMANOS EN EL SALVADOR 894

PRESENTACIÓN

ANDRÉS PASTRANA ARANGO
expresidente de Colombia y

JORGE QUIROGA RAMÍREZ
expresidente de Bolivia

El legendario Gabriel García Márquez cierra su obra cumbre así: "*Todo lo escrito en ellos era irrepetible desde siempre y para siempre, porque las estirpes condenadas a cien años de soledad no tenían una segunda oportunidad sobre la tierra*".

Pueblos sometidos por regímenes autoritarios sienten que lo escrito en pronunciamientos diplomáticos, o consignado en convenciones multilaterales, son escritos inservibles casi siempre. Frustrados y abandonados, creen que están condenados a lo que parece otro siglo de neototalitarismos, porque los abusan adentro y nadie los escucha afuera. La comunidad internacional, los países vecinos, u organismos, casi siempre callan, contemporizan y terminan apoyando, con su silencio negligente, la erosión democrática que degenera en tiranías. Lo vemos en Cuba, Venezuela y Nicaragua, lo padecen sus pueblos.

En diferentes foros internacionales, junto a otras personalidades internacionales, hace quince años veníamos alzando la voz por esa gente olvidada y sometida a la destrucción de la democracia por parte de gobiernos que usaban su legitimidad de origen para violar sus propias Constituciones, pisotear los derechos humanos, amordazar a la prensa libre, capturar instituciones para convertirlas en herramientas serviles, criminalizar a la oposición, hundirse en corrupción y manipular futuras elecciones.

En reiteradas ocasiones terminábamos suscribiendo pronunciamientos diluidos, o debilitados, por el mínimo denominador común, o porque nos topábamos con el escudo de la "no injerencia", ese que convenientemente ignora los compromisos internacionales voluntariamente suscritos por países que después los violan.

Ante esa frustrante realidad, por impulso de Nelson Mezerhane G., editor de Diario Las Américas, con la incansable labor organizadora de Asdrúbal Aguiar y junto a varios colegas exmandatarios de Iberoamérica, fundamos el 2015 la Iniciativa Democrática de España y las Américas (IDEA). Ella lidera desde entonces una cerrada defensa regional por nuestros principios compartidos, todos ellos consagrados en tratados interamericanos y convenios internacionales. Si el mejor halago es la imitación, pues nos sentimos halagados, aunque apenados porque los imitadores socapen y respalden disimuladamente a las renacidas dictaduras en América Latina.

En nuestra tarea, integrantes de IDEA recibimos algunos honores: la tiranía pidió que nos expulsen de Venezuela a seis exmandatarios, por defender el triunfo opositor en las elecciones legislativas de diciembre de 2015; cinco miembros de IDEA fuimos declarados personas non-gratas por Maduro en julio del 2017, por acompañar la consulta popular democrática impulsada desde la Asamblea Nacional; y ambos fuimos expulsados como "inadmisibles" en Cuba, en marzo del 2018, cuando fuimos a recibir, a nombre de IDEA, el premio "Oswaldo Payá" de manos de su hija Rosa María. Estos avatares, que venían acompañados de agresivos hostigamientos físicos, e insultos soeces, no son agradables, pero lo inaceptable es dejar sola a gente que se siente abandonada en su lucha por la libertad.

El 2016 ambos participamos activamente en referendos en Colombia y Bolivia, convocados por Juan Manuel Santos y Evo Morales respectivamente. En el plebiscito de Bolivia, el entonces presidente Morales buscó un mandato presidencial adicional, fue derrotado, pero su angurria de poder era tan grande que recurrió a la treta judicial que pretende que la reelección indefinida es un "*derecho humano*" protegido por la Convención sobre esta materia, oxímoron truculento inventado por Daniel Ortega en Nicaragua el 2009.

Esta reelección presidencial indefinida es la mayor amenaza para la democracia continental, porque el populismo efímero es malo, pero el continuismo eterno es devastador; el autoritarismo pasajero daña, pero el despotismo permanente aniquila la democracia; con un presidente perpetuo se apaga la libertad, así mueren las democracias.

En los últimos once años tres presidentes, con fallos judiciales calcados, buscaron reelegirse manipulando el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, interpretando que el derecho a ser elegido significaba ser reelegido para siempre. Jueces nacionales se arrogaron para ello potestades de la Corte Interamericana, declarando inconstitucionales artículos de sus propias Constituciones.

Eso se hizo en Nicaragua y Honduras. Pero si en estos dos países se violaron constituciones vetustas, lo de Bolivia fue peor, porque su Constitución fue propuesta por una Asamblea Constituyente y aprobada por referéndum el 2009. Esta autorizaba para el presidente una reelección inmediata y dos mandatos. Cuando Evo Morales intentó eliminar esta limitación, mediante su consulta popular el 2016, Bolivia votó que NO. El Tribunal Constitucional de Morales se había pronunciado tres veces, entre el 2013 al ‘15, ratificando la vigencia de una sola reelección. Después del referéndum, en un prevaricato flagrante, el mismo Tribunal determinó el 2017 que la Re-Re-Reelección, o indefinida, era un “derecho humano” amparado por la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José.

Bolivia es el único caso en que un presidente buscó un cuarto mandato consecutivo, violando cláusulas de una flamante Constitución. Y lo hizo a pesar de que esta limitación fue aprobada y ratificada en referendos vinculantes DOS veces, en elecciones observadas por la OEA las DOS veces, limitación ratificada por TRES fallos jurisprudenciales e incumpliendo TRES solemnes promesas de Evo Morales.

Mientras estos tres gobiernos permitían la reelección presidencial inconstitucional, otras naciones signatarias de la Convención, respetaban escrupulosamente sus límites constitucionales de mandatos. En los años 2015 al ‘18, un tercer grupo de países limitó la re-

elección: Colombia, a un solo mandato presidencial; Ecuador, a dos mandatos presidenciales; Perú a un solo mandato para autoridades parlamentarias y municipales.

La misma Convención no puede tener interpretaciones tan diametralmente distintas en sus países signatarios, unos violando límites a reelección, otros reduciendo o eliminando la reelección, mientras los demás acatan estas limitaciones.

Por eso, nuestra democracia regional necesitaba, imperiosamente, que se eleve una Opinión Consultiva ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, para que esta determine si la reelección indefinida podía ser considerada como uno de los "derechos humanos" convencionales.

Esto debió ser hecho por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que tiene la potestad, y tenía el deber, de hacerlo. A pesar de innumerables pedidos escritos, de sesiones públicas sobre esta materia y de haber recibido el informe de la Comisión de Venecia, la Comisión rechazó elevar esta consulta a la Corte. Fue penoso el contraste entre la actitud parsimoniosa y negligente de la CIDH, y el compromiso decidido del secretario general de la OEA, Luis Almagro, quien gestionó activamente el pronunciamiento de los jurisconsultos europeos de esta Comisión de Venecia, la que estableció con meridiana claridad que la reelección no es un derecho humano. Cuando el secretario Almagro y juristas europeos alzaron la voz, nuestros comisionados regionales callaron.

Eso nos llevó a recurrir al Estado colombiano para que eleve esta Opinión Consultiva. Lo hicimos por dos razones: primera, porque Colombia fue uno de los estados garantes de la negociación política en Bolivia el 2008, en la que se estableció que solo existía UNA reelección constitucional y dos mandatos presidenciales, acuerdo violado a pesar que esa limitación fue votada en dos referéndums vinculantes el 2009 y 2016; segunda, porque estábamos convencidos de la devoción democrática e internacionalista del presidente Iván Duque M., quien demostró su férrea vocación interamericana al denunciar a Maduro ante la Corte Penal Internacional, y al legalizar a centenares de miles de refugiados venezolanos llegados a su patria.

El 27 de agosto de 2019, el presidente Duque expuso su posición sobre esta materia de forma diáfana y frontal, en Barranquilla, al inaugurar el 62° periodo extraordinario de la Corte Interamericana, al anunciar a los jueces de la misma que enviaría esta Opinión Consultiva, porque "*no podemos permitir ni observar que, producto de estas interpretaciones donde la reelección es un derecho humano, se cabalgue hacia las «dictocracias» y después hacia la captura total del Estado*". Con la formidable tarea del Dr. Camilo Gómez, como agente ante la Corte, este anuncio presidencial se transformó, en menos de dos años, en la histórica resolución OC 28/21 que justifica las páginas del libro-memoria cuya edición patrocina IDEA y han coordinado el profesor Aguiar, nuestro secretario general y exjuez de la citada Corte, y Allan R. Brewer Carías, cabeza intelectual del Derecho público hispanoamericano.

Este dictamen vinculante OC 28/21 entierra para siempre la perpetuación autoritaria en nuestra región y le da fuerza vinculante a la Carta Democrática Interamericana, rescatándola de la indiferencia a que la han sometido algunos gobiernos de América Latina en vísperas de que esta cumpla veinte años desde su adopción.

La trascendental decisión de la Corte señala que la reelección indefinida NO es un derecho protegido por la Convención, y que este «prorroguismo» contraviene los principios de una democracia representativa y los tratados regionales. La Corte agrega una definición fundamental, al establecer que la "*reelección presidencial indefinida*" es "*la permanencia en el cargo de la persona que ejerza la Presidencia de la República por más de dos períodos consecutivos de duración razonable*." Las consecuencias de esta determinación están causando patatús a tres personas en Caracas, Managua y Chapare.

Era paradójico que gobiernos que violan derechos protegidos por nuestra Convención Americana, manipulen este tratado para perpetuarse en el poder y abusar a sus pueblos. La Convención está para proteger a los ciudadanos de los abusos de un tirano; no para ser instrumentalizada por un tirano, en contra del mandato de sus ciudadanos. Hoy tenemos coherencia y armonía regional normativa en este tema crucial: la reelección presidencial indefinida

NO es un derecho humano interamericano. Eternizarse en el poder NO está amparado por la Convención. Ser tirano jamás será un derecho humano.

Sabemos que la democracia no asegura contar con un buen gobierno, pero siempre debe garantizar que los pueblos podamos cambiarlo por otro en elecciones libres, que los votantes tengamos siempre ese derecho y oportunidad en las ánforas. Por eso, los que defendemos la democracia con alternabilidad en nuestra región, con este dictamen OC 28/21 podemos parafrasear al Gabo: lo dictaminado por la Corte de San José es irrebatible desde siempre y para siempre; y cuando gane unos comicios quien nos busque condenar a cien años de oscurantismo, tendremos una segunda oportunidad sobre la tierra.

RELECTURA DEL DERECHO A LA DEMOCRACIA: EL PLURALISMO Y LA ALTERNANCIA EN EL PODER COMO SUS GARANTÍAS

Asdrúbal Aguiar, J.D.

Profesor Titular (Catedrático) de la Universidad Católica Andrés Bello, Venezuela, y Profesor Residente del Miami Dade College
Ex Juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos
Secretario General de IDEA

PRELIMINAR

La adopción por la Corte Interamericana de Derechos Humanos de su Opinión Consultiva OC-28/21 relativa a "La figura de la reelección presidencial indefinida en sistemas presidenciales en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos", marca un antes y un después en la exégesis internacional del principio de la democracia. Proscribe el fenómeno de la perpetuación en el ejercicio del poder. Aún más, sin decirlo, reafirma la existencia de un derecho humano a la democracia, totalizador e integrador del plexo de los derechos humanos que reconocen y aseguran, sea la Convención Americana de Derechos Humanos, sean, por remisión de esta, la Declaración Americana de Derechos del Hombre (1948) y la Carta Democrática Interamericana (2001).

Dicha Opinión Consultiva, adoptada el pasado 7 de junio y casi en vísperas del 20° aniversario de la aprobación de la mencionada Carta Democrática, señala los límites del principio de la No intervención en los asuntos internos de los Estados y sus autonomías

para "elegir, sin injerencias externas, su sistema político, económico y social, y a organizarse en la forma que más le convenga" (Artículo 3 de la Carta de Bogotá que instituye a la Organización de los Estados Americanos, OEA). Despeja, de modo conclusivo, las reservas de algunos sectores políticos e incluso académicos en las Américas, entre otros la Secretaría General de la OEA durante el período 2005-2015 y el expresidente de los Estados Unidos, Jimmy Carter, quienes consideran a la Carta Democrática Interamericana –resolución de la Asamblea General– como un texto programático, de mera orientación y promoción dirigido a los Estados miembros, de suyo sin carácter prescriptivo: "de persuasión moral para prevenir el deterioro democrático", dice Carter al momento de inaugurar la Cátedra de las Américas (2005).

Cabe reconocer, con vistas a este histórico logro, la acertada decisión del gobierno del presidente colombiano Iván Duque Márquez y su fallecido canciller Carlos Holmes Trujillo, al presentar ante la Corte Interamericana la solicitud que da lugar a la señalada doctrina judicial vinculante; lo que ocurre, como cabe referirlo, a raíz de la instancia presentada ante aquél por los expresidentes de Bolivia y de Colombia, Jorge Tuto Quiroga y Andrés Pastrana Arango, sucesivamente acompañados, mediante un *amicus curiae*, por 20 de sus colegas expresidentes y participantes de la Iniciativa Democrática de España y las Américas (IDEA).

Otro tanto cabe decir de Luis Almagro, actual Secretario de la OEA, quien avanza sobre la cuestión a pedido del presidente Quiroga mencionado y logra que la Comisión de Venecia del Consejo de Europa (Comisión Europea para la Democracia por el Derecho) se expidiese, previamente, sobre la proscripción de la perpetuación en el ejercicio del poder presidencial.[1]

Tras la Segunda Gran Guerra del siglo XX y el Holocausto, emergen como principios y normas de orden público internacional los del respeto y la garantía universal de los derechos humanos; empero, a raíz del deconstructivismo que sufre hoy el Derecho in-

---

[1] "Informe sobre los límites a la reelección" (Parte I – Presidentes), aprobado por la Comisión de Venecia en su 114ª Sesión Plenaria, 16 y 17 de marzo de 2018.

ternacional bajo las tendencias actuales hacia la globalización[2], aquellos y aquellas se han visto severamente menoscabados; sea por los que tremolan y buscan resucitar el dogma de la soberanía del Estado ante la disolución social de las naciones en avance y propician la inflación de tales derechos[3], banalizándoles, sea por quienes, dentro de estos, propugnan un emergente «derecho social al Estado». Tanto es así que, los mismos órganos del Sistema de Naciones Unidas – como el Consejo de Derechos Humanos – han venido dejando al arbitrio de sus mayorías políticas el caracterizar o no y el perseguir o no los crímenes de lesa humanidad. De allí que la autoridad y utilidad de la Corte Penal Internacional establecida con el Estatuto de Roma (1998), se encuentre en entredicho, dentro de un mundo en el que campean las violaciones generalizadas y sistemáticas de los derechos de la persona humana.

Al confirmarse que la Carta Democrática Interamericana "constituye un texto interpretativo tanto de la Carta de la OEA como de la Convención Americana"[4] o Pacto de San José de Costa Rica, y de suyo obligatorio, los elementos esenciales de la democracia y los componentes fundamentales de su ejercicio, resumidos por la Corte en el «principio de la democracia representativa»[5], adquieren su fuerza y mayor sentido. Son el contexto inexcusable para la garantía y la efectividad de los derechos humanos y para disponer los límites aceptables de éstos, dentro de las justas exigencias del bien común, tal y como lo prescribe la Convención citada.

En un esfuerzo de síntesis e innegable valor hacia el porvenir, acaso mostrándose «políticamente incorrecta», desafiando las tendencias globales que intentan debilitar el patrimonio republicano y democrático construido en las Américas desde 1826 y a partir del

---

2 Asdrúbal Aguiar, "Relectura deconstructivista del Derecho internacional en el siglo XXI", *Revista de Derecho Público*, 163-164, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, julio-diciembre 2020.

3 *Vid.* Asdrúbal Aguiar A., *Calidad de la democracia y expansión de los derechos humanos*, Miami Dade College, 2017, pp. 160 y ss.

4 Párr. 29

5 Párr. 49

Congreso Anfictiónico de Panamá[6], la Opinión Consultiva que nos ocupa y dicta la Corte Interamericana resume, actualiza e innova su copiosa jurisprudencia democrática desarrollada desde el instante de su fundación[7]; por lo que decide, sin ambages, teniendo presente que "los Estados de la región han asumido la obligación de garantizar que su sistema de gobierno sea una democracia representativa"[8], lo siguiente:

a) "La interdependencia entre democracia, Estado de Derecho y protección de los derechos humanos es la base de todo el sistema" convencional interamericano.[9]

b) "El sistema interamericano, la Declaración Americana y la Convención no imponen a los Estados un sistema político, ni una modalidad determinada sobre las limitaciones de ejercer los derechos políticos. Los Estados pueden establecer su sistema político y regular los derechos políticos de acuerdo a sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales, las que pueden variar de una sociedad a otra, e incluso en una misma sociedad, en distintos momentos históricos. Sin embargo, las regulaciones que implementen los Estados deben ser compatibles con la Convención Americana, y, por ende, con los principios de la democracia representativa que subyacen en el sistema interamericano, incluyendo los que se desprenden de la Carta Democrática Interamericana".[10]

Sin mengua de lo anterior, es de mayor significación aún la convicción renovada de la Corte en cuanto a que "[l]a perpetuación en el poder, o el ejercicio de éste sin plazo alguno y con manifiesto

---

6 *Vid.* In extensu, Asdrúbal Aguiar, *El derecho a la democracia*, Colección de Estudios Políticos N° 87, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2008

7 Asdrúbal Aguiar, *Digesto de la democracia* (Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 1987-2014), Colección Derecho Público Iberoamericano N°2, Buenos Aires/Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2014

8 Párr. 99

9 Párr. 46

10 Párr. 86

propósito de perpetuación, son incompatibles con el ejercicio efectivo de la democracia".[11]

Al efecto, rescata como fuente directa y antecedente de la Carta Democrática – en aplicación de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados[12] – a la Declaración de Santiago de Chile de 1959; ya que como lo ha confirmado el Comité Jurídico Interamericano ésta enuncia "algunos de los atributos de la Democracia que están plenamente vigentes, los cuales deben relacionarse con los elementos esenciales y componentes fundamentales enumerados en la Carta" señalada.[13] En otras palabras, que son las mismas de la Corte, la alternancia en el ejercicio del poder es, concretamente, la cláusula de salvaguardia o el mecanismo idóneo de protección de la democracia, por ende, del propio Estado de Derecho y, como finalidad de ambas la de los derechos humanos. Así lo resume en dos de sus dicta:

"La perpetuación de una persona en el ejercicio de un cargo público conlleva al riesgo de que el pueblo deje de ser debidamente representado por sus elegidos, y que el sistema de gobierno se asemeje más a una autocracia que a una democracia. Esto puede suceder incluso existiendo elecciones periódicas y límites temporales para los mandatos".[14]

"El juego democrático solamente es posible si todas las partes respetan los límites impuestos por la ley que permiten la propia existencia de la democracia, como lo son los límites temporales de los mandatos presidenciales".[15]

---

11 Párr. 74

12 Articulo 31, Regla general de interpretación

13 Párr. 74

14 Párr. 73

15 Párr. 79

EL CONTROL DEL DERECHO HUMANO A LA DEMOCRACIA: UN PUNTO DE LLEGADA Y DE CONVERGENCIA

Para llegar a sus conclusiones, la Corte Interamericana, después de haber desarrollado doctrinalmente todos y cada uno de los estándares de la democracia según ya lo dicho – reconocida la democracia como derecho del pueblo a tenor del artículo 1 de la Carta Democrática e integradora de todos los derechos conforme a las previsiones de la Convención Americana[16] – ajusta, al término, la importancia de que "los diversos órganos del Estado realicen, respectivamente, tanto el correspondiente control [preventivo] de convencionalidad" de la democracia como el control democrático de convencionalidad[17], agregaríamos nosotros:

> "Como principio rector, [el principio de la democracia] articula la forma de organización política elegida por los Estados americanos para alcanzar los valores que el sistema quiere promover y proteger, entre los cuales se encuentra la plena vigencia de los derechos humanos. Como pauta interpretativa, brinda una clara orientación para su observancia a través de la división de poderes y el funcionamiento propicio de las instituciones democráticas de los Estados parte en el marco del Estado de Derecho", reza la Opinión Consultiva.[18]

En concreto, el control de convencionalidad de la democracia provee a la salvaguarda de los elementos y componentes democráticos como tales y en su conjunto, en cuyo defecto mal puede predicarse, como reza el preámbulo de la Convención Americana, "un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el res-

---

16 Preámbulo, artículos 29, c) y 32.2

17 *Vid.* Asdrúbal Aguiar, "Control de convencionalidad y diálogo jurisprudencial sobre la democracia. Teoría de la coherencia funcional", *Revista de Derecho Público*, 161-162, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, enero-junio 2020 y *Revista de Derecho Constitucional*, N° 16, Universidad del Salvador/IJ Editores, Buenos Aires, abril 2021.

18 Párr. 56

peto de los derechos esenciales del hombre" ni las garantías legislativas o de otro orden "que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades" (artículo 2 *ejusdem*). El control democrático de convencionalidad, a su vez, permite auscultar y delimitar el contexto democrático – su ausencia o debilidad – dentro del que tienen lugar las violaciones específicas e individuales de derechos humanos tutelados, agravando así las consecuencias de la responsabilidad internacional del Estado que se determine comprometido por acción u omisión.

La Corte es consciente del carácter crucial de lo anterior, ya que, como lo dice en su Opinión Consultiva, "la sola existencia de un régimen democrático no garantiza, per se, el permanente respeto del Derecho internacional, incluyendo al Derecho internacional de los derechos humanos".[19] Lo expresa así:

> "La legitimación democrática de determinados hechos o actos en una sociedad está limitada por las normas y obligaciones internacionales de protección de los derechos humanos reconocidos en tratados como la Convención Americana, de modo que la existencia de un verdadero régimen democrático está determinada por sus características tanto formales como sustanciales. En este sentido, existen límites a lo "susceptible de ser decidido" por parte de las mayorías en instancias democráticas, en las cuales también debe primar un control de convencionalidad, que es función y tarea de cualquier autoridad pública y no solo del Poder Judicial".[20]

En distintos textos de mi autoría he avanzado sobre la cuestión democrática hasta caracterizar a la democracia como derecho humano totalizante o transversal[21], que asegura todos los derechos para todas las personas una vez como logra zafarse de su mero corsé metodológico – ese que reduce la experiencia de la democracia a

---

19 Párr. 44

20 Párr. 44

21 Asdrúbal Aguiar, "El derecho a la democracia en la jurisprudencia interamericana". Buenos Aires, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales, *Anales*, Año LI, Segunda Época, Número 44, 2006

los procedimientos electorales para la organización del poder – y de la dictadura de las mayorías, al imponer que desde el Estado de Derecho la democracia y los derechos humanos se conjuguen con base en el principio *pro homine et libertatis* y no pro-Estado.

Ello se hace posible, a pesar de haberlo predicado la Carta de San Francisco (1945) tras la Segunda Gran Guerra del siglo XX, a partir del momento mismo en que por obra de la Tercera Revolución Industrial, la digital, en 1989 se difumina el valor del espacio o de lo territorial como odre insustituible para la gobernabilidad y la gobernanza democráticas dentro del Estado o Leviatán. No por azar, en línea con las construcciones doctrinales de Norberto Bobbio[22] y de su causahabiente intelectual, Luigi Ferrajoli[23], la Corte, en su dicta antes mencionado vuelve a reiterar sobre lo indecidible por las mayorías en una democracia, a saber y en términos metafóricos, acabar electoralmente con la experiencia sustantiva de la democracia.

En mi texto citado sobre *El derecho a la democracia* abordo, en tal orden, la evolución de la doctrina democrática interamericana y su progresiva consolidación dentro del Derecho internacional regional, para demostrar que la adopción de la Carta Democrática Interamericana, más allá de las circunstancias políticas que la motivaran y que la propia Corte evoca sin señalarlo directamente, mal podía señalársele como un salto en el vacío o la disposición de un programa de buena voluntad que habrían de llevar a cabo los Estados parte dentro de la OEA. Es, antes bien, un punto de llegada o la cristalización de un largo proceso de transformación que ha permitido discernir el sentido finalista de la democracia en las Américas, forjado entre dictaduras militares e intersticios democráticos civiles y observando en el presente la degeneración de las democracias electorales en autoritarismos; por lo que la Carta, en precisión que hace la Corte, blinda a la democracia con un concreto "sistema de garantía colectiva".

---

22 Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, México, FCE, 2001.

23 Luigi Ferrajoli, *Principia iuris: Teoría del Derecho y de la democracia*, Vol. 2: Teoría de la democracia, Editorial Trotta, 2011

> "[E]s claro que el ejercicio efectivo de la democracia en los Estados americanos constituye una obligación jurídica internacional y estos soberanamente han consentido en que dicho ejercicio ha dejado de ser únicamente un asunto de su jurisdicción doméstica, interna o exclusiva", ajusta y repite la Corte en su Opinión Consultiva.[24]

Así las cosas, en el fragor del debate intelectual sobre el carácter vinculante de los elementos esenciales de la democracia y los componentes fundamentales de su ejercicio, en 2014 publico mi citado *Digesto de la democracia* sistematizando las seiscientas ochenta y una (681) enseñanzas de la Corte Interamericana que validan, con autoridad jurisprudencial, los estándares. Esa constatación fáctica me ha permitido observar que, dada la omisión tácita de los órganos políticos de la OEA en cuanto a hacer valer el carácter vinculante de la Carta Democrática, en una etapa de provocado «desencanto» con o dentro de la democracia en distintos Estados parte, la Corte la ha reivindicado en ejercicio de su competencia contenciosa. La invoca y aplica, justamente, a partir del *Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica*, en 2004, y luego le da efectos directos para calificar supuestos concretos de violación agravada de derechos humanos en los *Casos de la Corte Suprema de Justicia y el Tribunal Constitucional del Ecuador* (2013).

El hecho que desprende las innovaciones que tras la Declaración de Santiago de Chile trae a la mesa hemisférica a la Carta Democrática, a partir del 11 de septiembre de 2001, fue radiografiado, desde la propia Corte, por uno de sus antiguos presidentes, Sergio García Ramírez. Ante el colegiado que integraba, advierte sobre las desviaciones o amenazas que afectan a la democracia en la región a propósito de su voto individual dentro del *Caso Escher y otros vs. Brasil* (2009), señalando con claridad meridiana que "para favorecer sus excesos, las tiranías clásicas que abrumaron a muchos países de nuestro hemisferio invocaron motivos de seguridad nacional, soberanía, paz pública. Con ese razonamiento escribieron su capítulo en la historia… Otras formas de autoritarismo, más de esta hora,

---

[24] Párr. 55

invocan la seguridad pública, la lucha contra la delincuencia (o la pobreza, cabe añadirlo), para imponer restricciones a los derechos y justificar el menoscabo de la libertad. Con un discurso sesgado, atribuyen la inseguridad a las garantías constitucionales y, en suma, al propio Estado de Derecho, a la democracia y a la libertad", finaliza.[25]

Ahora bien, a propósito de la Opinión Consultiva que nos ocupa, recuerda y hace valer la Corte con mejor concreción el antecedente referido y que es obra felizmente localizada de la experiencia regional en curso:

> "Este Tribunal advierte que el mayor peligro actual para las democracias de la región no es un rompimiento abrupto del orden constitucional, sino una erosión paulatina de las salvaguardas democráticas que pueden conducir a un régimen autoritario, incluso si este es electo mediante elecciones populares".[26]

Es innegable que los estándares de la democracia se han visto afectados con el paso del tiempo, en especial durante el curso de los treinta años que corren desde la caída de la Cortina de Hierro, en 1989, hasta el momento en que ocurre la pandemia universal de 2019. La experiencia real, como lo precisa la Corte en su Opinión Consultiva, muestra como índice de ello a aquellos países que han consagrado la reelección presidencial indefinida (Bolivia, Honduras, Nicaragua, Venezuela). Mas lo cierto es que también el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) da cuenta de un supuesto desencanto democrático regional y en línea con el mismo, regresivamente, propone como solución "la necesidad de un Estado capaz de conducir el rumbo general de la sociedad".[27] Como también es cierto que los Estados fuertes y personalistas en avance, «dictaduras del siglo XXI» como las denomina el expresidente

---

25 Párr. 124 del señalado caso contencioso

26 Parr. 145 de la OC-28/21

27 PNUD, *La democracia en América Latina, Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, Nueva York/Buenos Aires, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A., 2004, p. 31

ecuatoriano, Osvaldo Hurtado L.[28], o «democracias iliberales»,[29] tal y como las tamiza la academia justificándolas de modo tácito, estaban a la vuelta de la esquina a partir de los sucesos globales que se desprenden desde 1989 y sus ejemplos han sido mencionados.

Por ende, en otro texto de 2009, editado en México y cuya segunda edición ve luz en 2014[30], me veo obligado al testeo de los elementos y componentes de la democracia rescatados por la OEA a partir de 2001. Busco superar las reducciones conceptuales anteriores a la expedición de la Opinión Consultiva de la Corte Interamericana y revelo los efectos que sobre aquéllos y éstos ejerce la desconstrucción social, cultural, política y normativa del tiempo post bipolar, en lo domestico constitucional y en lo internacional.

Para sólo enunciar los elementos esenciales de la democracia dispuestos por el artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana, el Estado de Derecho se está descodificando al igual que el estándar del respeto a los derechos humanos, por obra del emergente derecho humano a la diferencia y la pulverización social, sustitutivo aquél de la regla garantista a cuyo tenor todos los derechos son para todas las personas.

La celebración de elecciones periódicas como expresión de la soberanía popular acusa, por una parte, la desviación de las reelecciones en los distintos niveles de los gobiernos y no sólo en la presidencia, sin que el hecho electoral fortalezca, antes bien ha venido disminuyendo la eficacia o la confiabilidad de la experiencia de la democracia; mientras, por otra parte, son secuestradas las elecciones por aristocracias digitales proveedoras de algoritmos que, al final, son los que determinan el lado hacia el que se ha de inclinar la balanza electoral.[31] El régimen de partidos y de asociación política

---

28 Osvaldo Hurtado, *Dictaduras del siglo XXI*, Madrid, Debate, 2021

29 Fareed Zakaria, *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*, New York, W. W. Norton, 2003

30 Asdrúbal Aguiar, *La democracia del siglo XXI y el final de los Estados*, Caracas, La Hoja del Norte, 2014

31 La Corte Federal Constitucional de Alemania declaró la inconstitucionalidad del voto electrónico. *Vid.* Julio Téllez Valdés, "Anotacio-

se pulveriza, igualmente, en la misma medida en que se sobrepone la «ciudadanía digital» o ciberciudadanía[32]; tanto como el principio de la separación de poderes o de pesos y contrapesos institucionales, garantía crucial con la que cuentan las víctimas de poderes dictatoriales y/o autoritarios, acusa un ritmo de construcción normativa rezagado e ineficaz frente a la instantaneidad y deslocalización del mundo económico y social que fluye por las redes e impone reglas de potencia e impotencia a su paso mediante novísimas Tecnologías de Eliminación (TdE) de la competencia y en el contexto de un emergente capitalismo de vigilancia.[33]

Ciertamente, antes de la adopción por la Corte Interamericana de Derechos Humanos de su memorable Opinión Consultiva – pues hará historia – y a la que se contraen estas apuntaciones y las páginas del libro-memoria en el que se han de insertar, me planteo en otro texto de más reciente publicación (2017) el desafío de la reconstrucción de dos de los paradigmas comentados, el de la democracia y de los derechos humanos.

Las premisas que asumo al respecto y para el análisis, a tenor de lo antes dicho, son las siguientes:

> "[L]os desafíos que acusa la democracia como consecuencia de la invertebración actual de las sociedades hispanoamericanas, el secuestro de los aparatos estatales por neopopulismos autoritarios y su apoyo por jueces constitucionales que vacían de contenido democrático a las constituciones; en un contexto de globalización digital que diluye los espacios territoriales de los Estados, afecta las mediaciones institucionales, hace inmediatas las relaciones de poder a través de los medios de comuni-

---

nes sobre la inconstitucionalidad del voto electrónico en Alemania", México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 1, enero-junio de 2012, pp. 277-284

32 José Manuel Robles, *Ciudadanía digital: Una introducción a un nuevo concepto de ciudadano*, Barcelona, España, Editorial UOC, 2009

33 Shoshana Zuboff, *The Age of The Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at de New Frontier of Power*, New York, PublicAffairs, 2019

cación social y provoca una inflación en los derechos humanos de grupos que los trivializan, afectándose el sentido mismo del pluralismo democrático y su relación con la coherencia social que reclama la vida política".[34]

Al ras de ese tránsito de observación me permití sugerir – acaso siguiendo las orientaciones del mencionado Ferrajoli – que era llegada hora de la «reinvención»[35] o, mejor, de la relectura normativa de la democracia sin dejar de sostener sus principios basales, pero adecuándolos a las realidades distintas que plantea el siglo XXI; comenzando por lo esencial: el restablecimiento del tejido social bajo un denominador común sensible a los valores éticos de la democracia, en modo que se reflejen en las nuevas categorías constitucionales que deban ser formuladas con prontitud.

La Opinión Consultiva de la Corte Interamericana viene a ser, cabe repetirlo, de una transcendencia fundamental al respecto. Cabe reconstruir, en efecto, a partir de sus enseñanzas más recientes, al cabo, *mutatis mutandi*, si válidas para las Américas de suyo compartidas por Europa, como lo confirma la opinión de la Comisión de Venecia mencionada con anterioridad.

LA RELECTURA DE LA DEMOCRACIA POR LA CORTE Y SU PROSCRIPCIÓN DEL EJERCICIO DEL PODER SIN TÉRMINO

En su Opinión Consultiva sobre el tema de la reelección de los presidentes, la Corte Interamericana hace un trazado preliminar sobre las relaciones de la democracia con el Estado de Derecho y los derechos humanos, insistiendo en la interdependencia entre estos como la base de todo el sistema del que forma parte la Conven-

---

34 *Calidad de la democracia*…, cit., p. 11

35 La expresión la tomo del libro de Gabriel Gosselin y Anne Van Haecht (*La réinvention de la démocratie: Ethnicité et nacionalismes en Europe et dans le pays du Sud*, Paris, Editions L'Harmattan, 1994), que escriben en un momento en el que, luego del fin de la bipolaridad, emergen expresiones fundamentalistas en distintos espacios de Occidente

ción Americana o Pacto de San José. Después fija los principios que, a su juicio, son definitorios y obligantes de la democracia representativa.

Lo que importa destacar, por ser lo novedoso, es que articula al conjunto de los elementos y componentes de la democracia, por una parte, en modo de sostener que unos y otros se sostienen y explican en sus relaciones y dentro conjunto, sin que puedan excluirse unos a otros u ordenarse jerárquicamente; por la otra, los relaciona con el conjunto de los derechos humanos tutelados por la Convención Americana, revelando, asímismo, que unos derechos necesitan de los otros y cada uno de ellos encuentra su sincronía con los estándares de la democracia, asegurándolos mediante una tutela judicial efectiva, la del Estado democrático de Derecho.

Dice bien la Corte, en consecuencia, que la obligación de respeto y garantía de los derechos humanos, dispuesta por el artículo 1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, tiene como «presupuesto esencial» la consolidación democrática.[36]

A lo largo de su argumentación la Corte va definiendo, primeramente y en forma renovada, los alcances propios a cada elemento o componente estipulado por la Carta Democrática, tal y como puede constatarse seguidamente, en el preciso orden dispuesto por el artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana:

> a) *El respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales*
>
> "La única forma como los derechos humanos pueden tener una eficacia normativa verdadera es reconociendo que ellos no pueden estar sometidos al criterio de las mayorías, ya que precisamente esos derechos han sido concebidos como limitaciones al principio mayoritario. Esta Corte ha resaltado que la protección de los derechos humanos constituye un límite infranqueable a la regla de mayorías, es decir, a la esfera de lo "susceptible de ser decidido" por parte de las mayorías en instancias democráticas. En efecto, no puede condicionarse la validez de un

---

36 Párr. 66

derecho humano reconocido por la Convención a los criterios de las mayorías y a su compatibilidad con los objetivos de interés general, por cuanto eso implicaría quitarle toda eficacia a la Convención y a los tratados internacionales de derechos humanos."[37]

b) El Estado de Derecho

"El respeto al Estado de Derecho implica que las personas que ejercen el poder deben respetar las normas que hacen posible el juego democrático."[38]

"En una democracia representativa es necesario que el ejercicio del poder se encuentre sometido a reglas, fijadas de antemano y conocidas previamente por todos los ciudadanos, con el fin de evitar la arbitrariedad. Este es precisamente el sentido del concepto Estado de Derecho (mejor aún, del Estado constitucional democrático, según Bobbio y Ferrajoli). En esa medida el proceso democrático, requiere de ciertas reglas que limiten el poder de las mayorías expresado en las urnas para proteger a las minorías. Por lo tanto, las reglas de acceso al ejercicio del poder no pueden ser modificadas sin ningún límite por quienes temporalmente se encuentren ejerciendo el poder político. La identificación de la soberanía popular con la mayoría expresada en las urnas es insuficiente para atribuir a un régimen el carácter democrático, el cual se justifica realmente en el respeto de las minorías y la institucionalización del ejercicio del poder político, el cual está sujeto a límites jurídicos y sometido a un conjunto de controles."[39]

c) La celebración de elecciones

"La realización de elecciones para escoger a los representantes del pueblo es uno de los fundamentos principales de las

---

37 Párr. 70

38 Párr. 144

39 Párr. 71

democracias representativas. Esta obligación de celebrar elecciones periódicas implica indirectamente que los mandatos de cargos de la Presidencia de la República deben tener un período fijo. Los presidentes no pueden ser elegidos por plazos indefinidos. Este Tribunal resalta que la mayoría de los Estados Parte de la Convención incluyen en su legislación limitaciones temporales al mandato del presidente".[40]

"En este sentido, la Corte resalta que la democracia representativa se caracteriza por que el pueblo ejerce el poder mediante sus representantes establecidos por la Constitución, los cuales son elegidos en elecciones universales. La perpetuación de una persona en el ejercicio de un cargo público conlleva al riesgo de que el pueblo deje de ser debidamente representado por sus elegidos, y que el sistema de gobierno se asemeje más a una autocracia que a una democracia. Esto puede suceder incluso existiendo elecciones periódicas y límites temporales para los mandatos. La obligación de realizar elecciones periódicas unido a lo señalado por la Declaración de Santiago es posible concluir que los principios de la democracia representativa que fundan el sistema interamericano incluyen la obligación de evitar que una persona se perpetúe en el poder".[41]

d) El régimen plural de partidos y organizaciones políticas

"La periodicidad de las elecciones, también tiene como objetivo asegurar que distintos partidos políticos o corrientes ideológicas puedan acceder al poder. Sobre este punto, la Carta Democrática Interamericana establece que otro de los elementos de la democracia representativa es el "régimen plural de partidos y organizaciones políticas". En este sentido, este Tribunal resalta que las agrupaciones y los partidos políticos tienen un papel esencial en el desarrollo democrático".[42]

---

40 Párr. 72

41 Párr. 73

42 Párr. 76

"La democracia representativa, así como la obligación de garantizar los derechos humanos sin discriminación, parten del hecho de que en la sociedad existen una diversidad de corrientes e ideologías políticas. Por ende, no existen opiniones o tendencias que sean unánimemente aceptadas. Independientemente de si la persona en el poder cuenta con el apoyo de la mayoría de los votantes, los Estados deben siempre respetar y garantizar la libertad de expresión y derecho de participación política de las minorías. En este sentido, la Corte reafirma que, en los términos del artículo 1.1 de la Convención, en una sociedad democrática una persona nunca podría ser discriminada por sus opiniones políticas o por ejercer legítimamente derechos políticos. Por lo tanto, este Tribunal considera que la permanencia en funciones de una misma persona en el cargo de la Presidencia de forma ilimitada propicia tendencias hegemónicas que resultan en el menoscabo de los derechos políticos de los grupos minoritarios y que, en consecuencia, minan el régimen plural de partidos y organizaciones políticas."[43]

e) La separación e independencia de los poderes públicos

"La separación del poder del Estado en distintas ramas y órganos guarda estrecha relación con el propósito de preservar la libertad de los asociados, bajo el entendido de que la concentración del poder implica la tiranía y la opresión, así como la división de funciones estatales permite el cumplimiento eficiente de las diversas finalidades encomendadas al Estado".[44]

"Se tiene entonces que la separación e independencia de los poderes públicos limita el alcance del poder que ejerce cada órgano estatal y, de esta manera, previene su indebida injerencia sobre la actividad de los asociados, garantizando el goce efectivo de una mayor libertad".[45]

---

43 Párr. 133

44 Párr. 80

45 Párr. 81

> "Ahora bien, la separación e independencia de los poderes públicos supone la existencia de un sistema de control y de fiscalizaciones, como regulador constante del equilibrio entre los poderes públicos. Este modelo denominado "de frenos y contrapesos" no presupone que la armonía entre los órganos que cumplen las funciones clásicas del poder público sea una consecuencia espontánea de una adecuada delimitación funcional y de la ausencia de interferencias en el ejercicio de sus competencias. Por el contrario, el balance de poderes es un resultado que se realiza y reafirma continuamente, mediante el control político de unos órganos en las tareas correspondientes a otros y las relaciones de colaboración entre las distintas ramas del poder público en el ejercicio de sus competencias."[46]

Lo central, según lo ya dicho, es lo afirmado por la Corte en cuanto a la interdependencia de los elementos esenciales e incluso de los componentes fundamentales de la democracia, pudiendo decirse, sin riesgo de equívoco, que la fractura de alguno de aquellos, como un río que sin detenerse avanza hacia la desembocadura, regularmente arrastra o compromete no sólo a los otros, sino a la vigencia y efectividad de los derechos humanos y a la garantía del Estado democrático y de Derecho: "[T]odos los anteriores criterios están estrechamente relacionados. En efecto, la separación de poderes, el pluralismo político y la realización de elecciones periódicas son también garantías para el efectivo respeto de los derechos y las libertades fundamentales," refiere la Corte en su Opinión Consultiva.[47]

UN EPÍLOGO BREVE

Si cabe una enseñanza matriz de todo cuando señala y concluye la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su Opinión Consultiva desbrozada en términos gruesos, es que sobre la base del «pluralismo» social y político se levanta el edificio de la democracia, es posible sostener como su finalidad un régimen de reconoci-

---

46 Párr. 82

47 Párr. 83

miento y tutela universal de los derechos inherentes a la persona o derechos humanos, y justificar la necesidad arbitral de un Estado de Derecho y sus leyes; todo lo cual pierde su sentido si se fisuran y desmoronas algunas de dichas columnas. "[L]os principios de la democracia representativa que fundan el sistema interamericano incluyen la obligación de evitar que una persona se perpetúe en el poder", es el desiderátum vertebral que nos deja la decisión consultiva comentada.[48]

El conjunto argumental de lo expuesto en la Opinión Consultiva, en nuestra apreciación, ancla sobre la idea del pluralismo democrático; algo muy distinto – como cabe anotarlo – de la pulverización social y la expansión ilimitada que se aprecia en las Américas y en Occidente de emergentes y particulares «derechos a la diferencia», que trastornan culturas y vacían a los soportes del Estado que han sido las naciones.

La relación integral y sistemática entre la democracia, el Estado de Derecho, y los derechos humanos, que precisa la Corte de imperativa, la resume, a la luz de lo anterior, en su dicta integrador de todo el conjunto normativo convencional y declarativo al que apela para su exégesis consultiva: "El pluralismo político es fomentado por la Convención Americana al establecer el derecho de todos los ciudadanos a ser elegidos y de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país, la libertad de pensamiento y expresión, el derecho de reunión, el derecho de asociación y la obligación de garantizar los derechos [todos los reconocidos y los inherentes, como reza la Convención] sin discriminación."[49]

A guisa de las descripciones y apuntaciones precedentes al margen que me suscitan las elaboraciones que sobre la democracia e *in extensu*, con magistral brevedad, logra trazar la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su Opinión Consultiva sobre la reelección presidencial indefinida, no veo impedimento en concluir con algunas de mis apreciaciones recientes sobre la cuestión de la democracia.

---

48 Párr. 75

49 Párr. 77

En mi señalado libro sobre *Calidad de la democracia y expansión de los derechos humanos*, concluyo el título correspondiente con cuatro predicados que juzgo de inexcusables sobre la experiencia de aquella y con vistas a su renovación de cara a los desafíos del corriente siglo, a saber: a) La democracia como derecho humano colectivo; b) la democracia como derecho y servicio a la verdad; c) la democracia como representatividad de lo social; y d) la democracia como realización de la Justicia y garantía de su coherencia.

De modo que, sobre tales proposiciones me atrevo a afirmar, entonces, que en la práctica resolver sobre los derechos humanos y acerca de sus garantías dentro de un Estado de Derecho implica, en primer término, contextualizar democráticamente, como ahora lo demanda la Corte; es decir, afirmar el derecho a la democracia y al término resolver – ¿acaso el juez constitucional o el parlamento, o ambos a la vez, en sus tareas esenciales de guardianes de la Constitución y de las obligaciones internacionales que los vinculan como contralores? – sobre la base de la naturaleza de la persona humana, entre derechos que se aleguen o se opongan y sus tutelas, dándosele textura de base a la diversidad social, linderos democráticos al pluralismo, y circunscribiendo el todo a las exigencias ineludibles del bien común dentro de la misma democracia.

Condado de Broward, agosto 19, 2021

DE CÓMO SE IMPUSO EL DERECHO POLÍTICO COLECTIVO A LA ALTERNABILIDAD REPUBLICANA FRENTE A UN PRETENDIDO DERECHO A LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL

Allan R. Brewer-Carías

Profesor Emérito de la Universidad Central de Venezuela
Individuo de Número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales de Venezuela

La *Opinión Consultiva* No. 28 de 7 de junio de 2021, emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en respuesta a la solicitud formulada por el Estado de Colombia sobre "La figura de la reelección presidencial indefinida en sistemas presidenciales en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos," cuyos textos se publican junto con sus antecedentes más importantes en esta obra editada bajo los auspicios de la *Iniciativa Democrática España y las Américas (IDEA)* y, especialmente, de su Secretario General, el profesor Asdrúbal Aguiar, pone fin, en el contexto del Sistema Interamericano a las desviaciones constitucionales antidemocráticas que se habían venido produciendo en América Latina. Ellas llevaron, incluso, a algunos Tribunales Constitucionales como sucedió en Bolivia, Honduras y Nicaragua, a considerar que supuestamente existía un "derecho humano a la reelección presidencial indefinida. Dichas decisiones no sólo fueron contrarias a los principios de la Carta Democrática Interamericana que regula el derecho de los pueblos del continente a la democracia representativa, sino que vulneraron los principios históricos del constitucionalismo de nuestros países, montados desde comienzos del siglo XIX sobre la base del principio de la alternabilidad republicana.

La *Opinión Consultiva*, por tanto, tiene la importancia fundamental de haber reafirmado que, conforme a la *Carta Democrática Interamericana* de 2001, en nuestros países existe un derecho político fundamental a la democracia, la cual debe ser considerada no sólo como un régimen político basado en la representación democrática, sino como un derecho ciudadano colectivo a la democracia representativa. Con ello está el reconocimiento de que los derechos políticos de los ciudadanos dejaron de ser sólo aquellos derechos individuales enumerados en las Constituciones, como son los clásicos derechos al sufragio, al desempeño de cargos públicos, a asociarse en partidos políticos y a la participación política; pudiendo hablarse en el mundo contemporáneo de otros derechos políticos de carácter colectivo, como es el derecho mismo de los pueblos a la democracia representativa.

Esto conlleva, conforme a la *Carta Democrática Interamericana,* al reconocimiento de los derechos políticos colectivos de los ciudadanos derivados de la democracia representativa, al respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales; al acceso al poder y a su ejercicio con sujeción al Estado de derecho; a la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto, como expresión de la soberanía del pueblo; al funcionamiento de un régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y a la separación e independencia de los poderes públicos.

A esos derechos políticos colectivos se agregan otros, igualmente conforme a la misma *Carta Democrática Interamericana*, como son los derechos políticos colectivos al respeto de los derechos sociales y de la libertad de expresión y de prensa; a la transparencia de las actividades gubernamentales; a la probidad y la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública; a la subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida; y al respeto al Estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad, lo que implica en definitiva el derecho ciudadano al control del ejercicio del poder.

No por azar, precisamente, en el mundo contemporáneo la democracia no se reduce más a los sistemas electorales ni solo se define como el gobierno del pueblo mediante representantes electos,

sino además, y por sobre todo, como un gobierno sometido a controles, no solo por parte del Poder mismo conforme al principio de la separación de los poderes del Estado, sino por parte del pueblo mismo, es decir, de los ciudadanos, individual y colectivamente considerados, y precisamente a ello es que tienen derecho los ciudadanos cuando hablamos del derecho a la democracia.

Bajo ese contexto, por tanto, no era sino una desviación autocrática con el objeto de perpetuarse en el poder la pretensión de alegar que limitar el derecho político individual de las personas que ejercieran el cargo de presidente en nuestros sistemas presidenciales, a ser postulados para la reelección en el cargo, pudiera considerarse como una limitación odiosa e intolerable respecto del derecho individual a ser electo, basado en el inaceptable argumento de que pudiera existir conforme a la *Convención Americana de Derechos Humanos* un supuesto "derecho humano a la reelección."

Al contrario, como viene de confirmarlo la *Corte Interamericana de Derechos Humanos* en su *Opinión Consultiva*, ese derecho no existe y esa limitación es necesaria pues con ella se garantiza el derecho colectivo de todos los ciudadanos a estar representados conforme a las exigencias cambiantes de una sociedad, como pueblo, y evitar que los electos en democracia se puedan convertir en una especie de nuevos "monarcas" supuestamente electos, perpetuándose en el poder. Como lo precisó enfáticamente la *Corte Interamericana* en la *Opinión Consultiva*:

> "119. La Corte considera que la prohibición de la reelección presidencial indefinida tiene una finalidad acorde con el artículo 32 de la Convención, ya que busca garantizar la democracia representativa, sirviendo como salvaguardia de los elementos esenciales de la democracia establecidos en el artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana. En particular, la prohibición de la reelección presidencial indefinida busca evitar que una persona se perpetúe en el poder, y, de este modo, asegurar el pluralismo político, la alternancia en el poder, así como proteger el sistema de frenos y contrapesos que garantizan la separación de poderes. Al ser la democracia representativa uno de los principios sobre los cuales se funda el sistema interameri-

cano, las medidas que se tomen para garantizarla tienen una finalidad legítima de acuerdo a la Convención."

La *Corte Interamericana*, en esta forma, ratificó la vigencia del principio indisoluble que forma parte del derecho a la democracia que es el de la alternabilidad o alternancia democrática, como signo esencial de su funcionamiento. Esto explica que desde el inicio de la democracia moderna, en particular en los Estados Unidos, se hubiese adoptado la convención política de que el presidente de los Estados Unidos no debía ejercer el cargo sino durante dos períodos consecutivos, tal y como fue asentado por George Washington, Thomas Jefferson, James Madison y James Monroe. El único presidente que no respetó la convención fue Franklin D. Roosevelt, a mitad del siglo pasado, quien ejerció la Presidencia durante tres periodos en plena guerra mundial y fue electo incluso para un cuarto período, pero murió al poco tiempo (1945). De esa experiencia resultó la propuesta formulada por el Congreso en 1947, de aprobar la Vigesimosegunda Enmienda a la Constitución, ratificada en 1951, en la que se dispuso expresamente que "Ninguna persona podrá ser elegida para el cargo de presidente más de dos veces."

En el mundo latinoamericano, este principio de la alternabilidad republicana o de la alternancia en el gobierno para evitar la perpetuación en el poder y, al contrario, asegurar el derecho colectivo del pueblo a la democracia representativa, puede decirse que se estableció desde el mismo inicio de nuestras Repúblicas.

Así, en la primera Constitución que se sancionó en la América Hispana antes incluso que la Constitución de Cádiz de marzo de 1812, que fue la Constitución Federal de los Estados de Venezuela del 21 de diciembre de 1811, se incorporó al constitucionalismo venezolano e hispanoamericano el principio de la alternabilidad republicana, al preverse en su artículo 188 lo siguiente:

> "Artículo 188. Una dilatada continuación en los principales funcionarios del Poder Ejecutivo es peligrosa a la libertad, y esta circunstancia reclama poderosamente una rotación periódica entre los miembros del referido Departamento para asegurarla."

Es decir, desde el inicio del constitucionalismo latinoamericano se incorporó el principio de que debía haber una rotación periódica

en los titulares del Poder Ejecutivo, considerándose, con razón, que la dilatada continuidad en el ejercicio de sus funciones era peligrosa para la libertad, pues no era otra cosa que el equivalente a un "monarca" con derecho a sucesión propia.

Pocos años después de la Constitución de 1811, Simón Bolívar, al terminar el proceso de liberación de los territorios de Venezuela y proceder a la reconstitución del Estado devastado por la guerra, lo expuso en su Discurso de presentación del proyecto de Constitución ante el Congreso de Venezuela reunido en Angostura, en 1819, expresando que:

> "La continuación de la autoridad en un mismo individuo frecuentemente ha sido el término de los gobiernos democráticos. Las repetidas elecciones son esenciales en los sistemas populares, porque nada es tan peligroso como dejar permanecer largo tiempo en un mismo ciudadano el poder. El pueblo se acostumbra a obedecerle y él se acostumbra a mandarlo; de donde se origina la usurpación y la tiranía… [N]uestros ciudadanos deben temer con sobrada justicia que el mismo Magistrado, que los ha mandado mucho tiempo, los mande perpetuamente.

Conforme a dicho planteamiento, el principio se recogió en el texto de la Constitución de Venezuela de 11 de agosto 1819 al preverse límites a la reelección respecto del Presidente de la República, indicándose en el artículo 3, Sección Primera del Título 7º, que "la duración del presidente será de cuatro años, y no podrá ser reelegido más de una vez sin intermisión." Con ello se inició entonces la tradición de establecer en las Constituciones latinoamericanas límites a la reelección presidencial, recogiéndose posteriormente dicha previsión, textualmente, en el artículo 107 de la Constitución de la República de Colombia de 30 de agosto de 1821, cuyos doscientos años se están celebrando en 2021.

Al disolverse la República de Colombia a partir de 1830, en la Constitución del Estado de Venezuela del 22 de septiembre de ese mismo año 1830, el principio enunciado en la Constitución de 1811 y formulado por el Libertador, se incorporó expresamente en forma

directa pero ya como cláusula constitucional pétrea (*para siempre*), al establecerse que:

> "Artículo 6. El Gobierno de Venezuela *es y será siempre* republicano, popular, representativo, responsable y *alternativo*."

El mismo principio, que desde entonces se incorporó en absolutamente todas las Constituciones de Venezuela, como principio pétreo, hasta la vigente de 1999, también se incorporó en la Constitución del Estado de Nueva Granada de 1 de marzo de 1832, en la cual igualmente se dispuso que:

> "Artículo 12. El gobierno de la Nueva Granada es republicano, popular, representativo, electivo, alternativo y responsable."

Ahora bien, en contra de dicha tradición constitucional republicana de asegurar que las personas no se perpetúen en el ejercicio del poder, y que se asegure la participación en el ejercicio del poder de todos o, en otros términos, que se asegure la alternancia en el poder de diversas personas así sean del mismo grupo político y se evite la permanencia indefinida en el ejercicio del poder de determinadas personas, en nuestros países de América Latina, en las últimas dos décadas, algunos Jueces Constitucionales han roto con esa exigencia vertebral de la democracia. Así, para complacer a quienes detentan el poder, comenzaron a demoler el principio republicano de la alternancia o alternabilidad, como sucedió en Venezuela, Bolivia, Honduras y Nicaragua, llegado en los tres últimos casos a decidirse en contra del mismo, basándose en la supuesta existencia de un "derecho humano a la reelección presidencial."

Al efecto, tales Jueces Constitucionales aplicaron indebida e inapropiadamente un "control de convencionalidad" sobre las propias normas de la Constitución, pero ignorando las previsiones de la *Carta Democrática Interamericana*, argumentando que el derecho a elegir y ser electo daría origen a un supuesto "derecho a la reelección," cuando al contrario, como bien lo argumentó la *Comisión de Venecia* en el importante documento que también se publica en esta obra, el "análisis de los tratados internacionales, las constituciones nacionales y las decisiones judiciales muestra que la reelección no se concibe como un derecho humano."

Dichas decisiones de esos Jueces Constitucionales se basaron, por supuesto, en el más absoluto desconocimiento de que los derechos políticos electorales no se reducen al derecho individual a votar y a ser electo, sino que hay un derecho político colectivo del pueblo en su conjunto a la democracia representativa. El mismo impone la necesidad de la alternancia en el poder, como incluso otros Jueces Constitucionales así lo decidieron expresamente en nuestra América, como ocurriera precisamente en Colombia.

En consecuencia, y en relación con las preguntas formuladas por la República de Colombia ante la *Corte Interamericana de Derechos Humanos*, en el *Amicus Curiae* que presenté en el correspondiente procedimiento seguido ante la misma, que también se publica en esta obra, expresé que estimaba:

> "que la respuesta, particularmente por lo que se refiere a la primera pregunta, debería ser que *la reelección presidencial indefinida no es un derecho humano protegido por la Convención Interamericana de Derechos Humanos*, no resultando contrarias al artículo 23 de la Convención las regulaciones que en las Constituciones limitan o prohíben la reelección presidencial, particularmente, cuando se tiene en cuenta lo que la propia Convención Americana, en su artículo 32.2 referido a la "correlación entre deberes y derechos," dispone en el sentido de 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."

La *Opinión Consultiva* No. 28 de la *Corte Interamericana de Derechos Humanos*, con su decisión, cónsona con lo argumentado por muchos otros alegatos y *Amici Curiae* que recibió, significa, en definitiva, que el derecho político individual que una persona pueda tener a ser electo o a votar, está limitado por el derecho político colectivo a la democracia, en lo particular por el derecho colectivo a la alternabilidad republicana que es el que en ese balance responde a las exigencias del bien común en una sociedad democrática, evitando la perpetuación de los gobernantes en el poder.

New York, 19 de agosto de 2021

I.
ANTECEDENTES

- COMUNICACIÓN DE 25 DE FEBRERO DE 2013 DEL EXPRESIDENTE JORGE TUTO QUIROGA RAMÍREZ AL SECRETARIO GENERAL DE LA O.E.A., JOSÉ MIGUEL INSULZA, SOBRE EL AVANCE HACIA LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL INDEFINIDA EN BOLIVIA

La Paz, 25 de febrero de 2013

Señor
José Miguel Insulza
Secretario General
Organización de los Estados Americanos - OEA
Presente.-

Distinguido señor:

En Bolivia está en curso un intento gubernamental de habilitar la candidatura para un tercer mandato del Presidente Morales, hecho que viola la Constitución y daña gravemente nuestra democracia. Por esta razón me dirijo a usted para que aplique y actúe conforme dispone el artículo 20 de nuestra Carta Democrática Interamericana, que faculta al Secretario General a informar y convocar al Consejo Permanente de la OEA, realizar una apreciación colectiva de la situación que atraviesa Bolivia y realizar las gestiones diplomáticas necesarias, incluidos los buenos oficios, para promover la normalización democrática.

El actual gobierno viene usando nuestros recursos, su poder, y sus redes judiciales para perseguir a opositores políticos, amedrentar a la prensa libre, intimidar a voces críticas y para someter instituciones que debieran ser independientes; todo esto mientras se despilfarra la bonanza económica producto de precios sideralmente

altos de materias primas; y se constata el crecimiento de la inseguridad, delincuencia y violencia asociadas al narcotráfico.

En este preocupante cuadro, que viene acompañado de un silencio cómplice de organizaciones internacionales y países vecinos, se acaba de cruzar una línea roja para los verdaderos demócratas: el proyecto de ley presentado por congresistas del partido gobernante MAS (Movimiento al Socialismo) para prorrogar inconstitucionalmente al actual presidente, ha sido remitido al Tribunal Constitucional para avalar este flagrante atentado contra la democracia.

Esta acción gubernamental viola la Constitución, desconoce la voluntad popular expresada en las urnas por el pueblo boliviano, e incumple un acuerdo avalado por la comunidad internacional (incluyendo su representante personal). A continuación, se desarrolla estos tres aspectos y se cierra con algunas conclusiones.

1) *VIOLACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN*

Mi país estuvo inmerso en un profundo debate para reformar nuestra Constitución entre agosto del 2006 y Enero del 2009. Inicialmente la Asamblea Constituyente aprobó un texto, en medio de violencia y polarización, sólo con los votos del MAS y sus socios menores como el MSM, y sin contar con 2/3 del total de los Asambleístas. El rechazo de gran parte de la población, de varias regiones e incidentes como los de Porvenir (Pando), que hasta la fecha no han sido esclarecidos, aunque el entonces Gobernador regional, Leopoldo Fernández, sigue preso casi 5 años sin sentencia, llevaron a instalar una mesa de negociación en el Congreso para modificar ese texto con la presencia de mediadores internacionales.

En Octubre del 2008 el Congreso Nacional, con base en un consenso entre el MAS, PODEMOS y otras fuerzas menores, hizo 147 profundas modificaciones al texto planteado por el oficialismo en la Asamblea Constituyente. Entre ellas destacan: la recuperación de los conceptos de Nación y República; la soberanía delegada; la independencia de los órganos (poderes) públicos; el derecho a la propiedad privada urbana; la autorregulación y respeto para la libertad de expresión; el reconocimiento a la educación, la enseñanza religiosa y colegios de convenio; la seguridad jurídica para propiedades agrarias; el respeto y garantías para las cooperativas de servicios de

agua, luz y telecomunicaciones; el respeto a las concesiones estatales de TV, radio, forestales y otras; el principio de los 2/3 en la reforma parcial y total de la Constitución; el sometimiento a los Tratados Internacionales de DDHH; y el nacimiento de Autonomías con Gobernadores y Asambleas Legislativas Departamentales electos por votación popular, con representaciones especiales indígenas.

Una de esas modificaciones y la más arduamente debatida ese octubre del 2008, en el Congreso, fue la referida a la reelección del presidente y Vicepresidente. Durante décadas y hasta el año 2009, la Constitución vigente en Bolivia prohibía terminantemente la reelección continua e inmediata de cualquiera de las dos máximas autoridades del Estado. El Proyecto de Constitución del oficialismo que llegó al Parlamento autorizaba una reelección Presidencial, y señalaba en su Disposición Transitoria Primera que "Los mandatos anteriores a la vigencia de esta Constitución NO serán tomados en cuenta a los efectos del cómputo de los nuevos periodos de funciones." Vale decir que permitía al presidente Morales optar por tres gestiones continuas.

El acuerdo político congresal, del cual ustedes fueron garantes, modificó la Disposición Transitoria Primera, parágrafo segundo, estableciendo que "Los mandatos anteriores a la vigencia de esta Constitución SERÁN tomados en cuenta a los efectos del cómputo de los nuevos periodos de funciones." Vale decir que autoriza al presidente Morales a optar por dos gestiones presidenciales continuas, la segunda que concluye indefectiblemente cuando se posesione el Presidente que elijamos en Diciembre 2014, comicios a los cuales NO puede presentarse el actual mandatario.

El texto constitucional emergente del acuerdo fue sancionado por el Congreso, aprobado por el pueblo boliviano en el referéndum del 25 de Enero del 2009, puesto en vigencia y promulgado el 7 de Febrero del 2009 por el Presidente Morales en un acto en la ciudad de El Alto, donde el Primer Mandatario juró y tomo juramento a todas las autoridades gubernamentales con la NUEVA constitución.

El 14 de abril del 2009 el Presidente Morales promulga la Ley 4021 del Régimen Electoral Transitorio aprobada y sancionada por el Congreso, según disponía la nueva constitución, para celebrar elecciones en Diciembre del 2009. Este Régimen Electoral es una

norma de desarrollo constitucional que establece lo siguiente en su artículo 25, parágrafo II: "En aplicación de la disposición transitoria primera, parágrafo segundo, de la Constitución Política del Estado, el cómputo de los mandatos constitucionales se regirá de conformidad a los siguientes: a) Se computará como primer período, el mandato vigente a tiempo de la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado". Bajo las cláusulas de esta ley, y su Artículo 25, el Presidente Morales participó en esas elecciones, ganó y asumió su SEGUNDO mandato, haciendo uso de su derecho a "ser reelectas o reelectos por una sola vez de manera continua", como señala el artículo 168 de la CPE.

Como podrá usted apreciar, el Presidente Morales promulgó y puso en vigencia la Nueva Constitución y el Régimen Electoral Transitorio entre Febrero y Abril del 2009, estampando su firma no una, sino dos veces, en textos contundentemente claros que no admiten posibilidad alguna de una tercera gestión presidencial continua. Decenas de declaraciones y publicaciones de esa época permiten corroborar esto. Aquí se consigna algunos ejemplos:

• El Vicepresidente García Linera el 20 de Octubre del 2008 afirmó en el Congreso , como consta en el Redactor Oficial, durante la sesión que aprobaría la nueva Constitución: "Entre esos acuerdos se incluye también y se lo comunicó a las 6 de la tarde, algo que se había acordado a las 3 de la tarde, el hecho que se había definido por acuerdo de las cuatro fuerzas políticas que las elecciones generales se las llevará adelante en Diciembre del 2009, QUE SE HABILITARÁ LA POSIBILIDAD DE OPTAR POR UN SEGUNDO MANDATO AL PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPUBLICA,…"

• El Ministro Carlos Romero, cabeza del equipo negociador del Presidente Morales en Octubre del 2008 respondió así en entrevista publicada en El Deber, el día 22 de ese mes: "PREGUNTA: ¿Cuál fue la clave para acordar la reelección? RESPUESTA: ….. Por eso acordamos en retrasar las elecciones hasta diciembre del próximo año, EL PRESIDENTE RENUNCIÓ A UNA POTENCIAL SEGUNDA REELECCIÓN."

• El propio Ministro Romero en el libro "Del Conflicto al Diálogo: Memorias del Acuerdo Constitucional", publicado en Marzo

del 2009 por las fundaciones Friederich Ebert (Alemania) y NIMD (Holanda), escribe en la página 24: "Superado el debate acerca de la pertinencia o no de la reelección presidencial, la oposición concentró sus observaciones en torno al cómputo o no del actual período constitucional para la contabilización de la reelección presidencial. En términos técnicos, en aplicación del principio de irretroactividad de la ley, el actual período constitucional no debería aplicarse para el cómputo. Sin embargo, A FIN DE VIABILIZAR EL GRAN PACTO POLÍTICO NACIONAL, SE ACEPTÓ POR PARTE DEL OFICIALISMO, QUE EL ACTUAL PERIODO CONSTITUCIONAL SEA CONSIDERADO PARA APLICAR LA FIGURA DE LA REELECCIÓN."

• El Ministro Romero escribe más adelante en la página 29: "Acerca de la reelección presidencial se ACORDÓ CONTABILIZAR EL ACTUAL PERIODO CONSTITUCIONAL."

• En el citado libro, presentado al público con activa participación de autoridades oficialistas, el Senador Carlos Bohrt señala en la página 79: "El pacto político, sin embargo, se viabilizó en gran manera gracias a un cambio trascendental en la disposición transitoria primera, QUE DETERMINÓ, NADA MÁS Y NADA MENOS, LA ELIMINACIÓN DE LA POSIBILIDAD DE UNA TERCERA POSTULACIÓN DE EVO MORALES A LA PRESIDENCIA Y DE ÁLVARO GARCÍA A LA VICEPRESIDENCIA o a la Presidencia de la República."

• El actual diputado Fabián Yaksic del Movimiento Sin Miedo (MSM), ex viceministro de la Presidencia en el año 2008 que coordinaba temas parlamentarios para el Presidente, ha señalado reiteradas veces que el gobierno de Morales aceptó cambiar el texto constitucional y sólo tener dos mandatos presidenciales.

• Decenas de publicaciones de prensa nacional e internacional, en octubre del 2008, destacaban el acuerdo constitucional que limitaba al Presidente Morales a una sola reelección y por ende a dos mandatos. De muestra basta un titular de Reuters, que el 20 de Octubre informa: "MORALES RENUNCIA A SEGUNDA REELECCIÓN PARA ACUERDO EN BOLIVIA."

• El entusiasmo y adulo oficialista llevaron a celebrar el inicio del nuevo mandato del Presidente Morales, en Enero 2010, no con uno, sino con DOS sellos postales . Como se puede apreciar estos tienen fotos del presidente con la inscripción: "SEGUNDO MANDATO, Presidente Constitucional del Estado Plurinacional de Bolivia: EVO MORALES AYMA." Hoy pretenden engañar a todos sosteniendo que estamos en el "primer mandato plurinacional", y que dolosamente pueden optar a un "nuevo segundo" mandato.

Ante la contundencia de estas evidencias, firmas, declaraciones y acciones del propio gobierno, sus voceros recurren a sofismas como los siguientes:

• "La nueva constitución recién entró en vigencia en enero del 2010 cuando jura el presidente Morales a un nuevo mandato". Esto olvida que el mismo presidente la promulgó el 7 de Febrero del 2009, juramentando a la misma delante de decenas de miles de personas en El Alto, y olvida también que si la anterior constitución hubiese permanecido vigente el 2009, pues el Presidente Morales NO hubiese podido postular a la reelección que SÓLO fue habilitada por la nueva Constitución.

• "Morales sólo ha sido presidente del Estado Plurinacional una vez, entre el 2010-2015". Esta aberrante posición presume que cada vez que se modifique la definición conceptual del Estado de plurinacional a Federal, a multisocial o cualquier otra, se generan dos nuevos mandatos para el mismo presidente, que usando la nueva "denominación" de Estado cada cierto número de años, puede permanecer en el poder medio siglo. Bolivia no ha dejado de ser un Estado desde su fundación en 1825, los adjetivos al Estado no cambian su condición, por lo que este argumento oficialista es muy pobre.

• "Las elecciones generales se anticiparon a diciembre del 2009, por lo que el Presidente Morales acortó su mandato y el primero no se debe contabilizar." Bajo esta lógica cualquier presidente en América Latina que esté limitado a uno o dos períodos puede optar a permanecer diez períodos siempre y cuando renuncie unos días antes de concluir el periodo presidencial. El presidente Morales fue el primer Presidente en décadas que estuvo en funciones cuando se modificó y entró en vigencia una nueva Carta Magna que autori-

zaba la reelección. Por ende, se sujeta a las disposiciones transitorias y al régimen electoral que señalan taxativamente que el mandato vigente, al tiempo de promulgarse estos instrumentos el 2009, cuenta como el primero y sólo dispone de un mandato adicional, el mismo que concluye en Enero del 2015. Además, las disposiciones transitorias son parte de las bases fundamentales de una nueva Constitución, porque permiten la puesta en vigencia de la misma.

• "Evo Morales no firmó acuerdos con la oposición." Es verdad, no firmó acuerdos con la oposición. Firmó y promulgó la Constitución en Febrero del 2009 y el Régimen Electoral Transitorio en Abril del mismo año, instrumentos que reflejaban el acuerdo de Octubre del 2008 y que fue aprobado por el pueblo boliviano en referéndum. Este argumento oficialista presume que la firma del Jefe de Estado sólo tiene valor cuando suscribe un documento con otros y de lo contrario es como un autógrafo: sólo tiene valor simbólico y no legal. Cuando un Jefe de Estado estampa su firma es lo inverso: no es autógrafo, tiene fuerza de ley y representa al Estado Nacional.

2) *DESCONOCIMIENTO DE LA VOLUNTAD POPULAR*

Hace unos días, el Gobierno ha enviado su inconstitucional proyecto de ley para "interpretar" normas que claramente prohíben un tercer mandato del Presidente Morales, al Tribunal Constitucional. Los integrantes de este Órgano fueron nominados por la bancada oficialista congresal, y votados por el pueblo boliviano en las elecciones judiciales del 2011. En estas elecciones el pueblo boliviano rechazó la sesgada selección de candidatos vinculados al gobierno mediante el ausentismo, votos nulos o votos blancos. El padrón electoral tenía para esa elección judicial 5.243.375 ciudadanos habilitados para sufragar. Se tuvo un 20% de abstención (más de un millón de personas). Los votos nulos representaron un 35% (1.838.903 votos) del Padrón Electoral y los votos blancos sumaron un 11% (579.363 votos) del mismo Padrón.

Los Magistrados elegidos fueron los siete más votados entre decenas de aspirantes, y obtuvieron los siguientes votos y porcentajes del Padrón Electoral:

NOMBRE	VOTOS	PORC.
Cusi, Gualberto	276.037	5,3%
Choque, Efrén	185.793	3,5%
Velásquez, Ligia Mónica	127.632	2,4%
Camacho, Mirtha	104.621	2,0%
Flores, Ruddy José	101.481	1,9%
Andrade, Neldy Virginia	92.340	1,8%
Chanez, Soraida Rosario	89.370	1.7%

La legitimidad de este Tribunal fue fuertemente afectada por el viciado proceso congresal llevado adelante por el oficialista MAS, cuyo intento de cooptación judicial fue repudiado por el pueblo boliviano, cuando el día de la elección más del 66% de los ciudadanos habilitados para sufragar optaron por votar nulo, votar blanco o quedarse en casa.

Como resultado de la falta de credibilidad del MAS, hoy tenemos magistrados titulares en el Tribunal que recibieron entre 1,7% a 5,3% del Padrón electoral, y el gobierno del MAS intenta hoy que este Tribunal cambie y modifique la Constitución votada en Enero de 2009 por millones de bolivianos, con una participación electoral de más del 90% de los inscritos. En Bolivia votamos la Constitución enterados de sus líneas maestras, y conociendo perfectamente el texto escrito, explicado, publicado y comentado que permitía un segundo mandato al Presidente Morales, y NADA MÁS. En democracia, lo que el pueblo dispuso con claridad, sólo el pueblo puede modificar, y no artilugios jurídicos que violan la Constitución y conculcan el derecho democrático.

El Gobierno del MAS argumenta que quienes cuestionamos su intento de violar la Constitución, y desconocer el voto del Referéndum Constitucional de Enero del 2009, tenemos "miedo al voto". Es todo lo contrario, tenemos miedo a posiciones antidemocráticas que buscan prorrogar en el poder al gobierno mediante candidaturas inconstitucionales.

En las dos últimas décadas hemos visto esta misma clase de debates con los expresidentes Menem en Argentina, Fujimori en Perú, o Uribe en Colombia. Pero los dos ejemplos más ilustrativos son el de Brasil y Venezuela. En Brasil el respetado presidente Lula no escuchó cantos de sirena para forzar un tercer mandato y su partido postuló a Dilma Rousseff, actual Presidenta de Brasil. El otro caso es Venezuela, donde el Presidente que no podía volver a postular el 2012, realizó dos intentos para modificar la Constitución y habilitarse para un nuevo mandato mediante referéndum constitucional: el intento fallido del 2007 rechazado por los votantes, y el cambio a su Carta Magna del 2009 aprobado por el pueblo y que posibilitó una nueva postulación CONSTITUCIONAL del actual Presidente de Venezuela.

En Bolivia ese es el ÚNICO camino legal y democrático que establece la propia Constitución: una reforma constitucional por iniciativa ciudadana, o legislación congresal por 2/3, que proponga un tercer mandato y sea sometida a la aprobación popular en referéndum. El gobierno actual busca un atajo inconstitucional a través del Tribunal, porque teme someter su afán prorroguista al veredicto del pueblo boliviano.

3) *INCUMPLIMIENTO ANTE COMUNIDAD INTERNACIONAL*

Como mencionamos al principio, el acuerdo político para reformar la Constitución se produjo en un momento de alta tensión y crispación política, que llevó al Gobierno del MAS a invitar a varios países y organizaciones a mediar, facilitar el diálogo entre las partes y garantizar acuerdos a los que se pudiese llegar. Entre los mediadores internacionales se encontraban los siguientes:

Raúl Lago	OEA
Yoriko Yasukawa	NNUU
Wilbert Bendezu	Parlamento Andino
Kenneth Bell	Union Europeo
Luiz Felipe de Macedo	Brasil
Antoine Grassin	Francia
Nigel Baker	Gran Bretaña
Fulvia Benavides	Colombia

Estos delegados de la comunidad internacional acompañaron TODO el proceso de negociación congresal , como se puede constatar en esta fotografía FINAL el 20 de Octubre del 2008 (publicada en varios periódicos al día siguiente, incluyendo Los Tiempos), tomada en el Parlamento Boliviano, donde alrededor del Vice-Presidente García Linera y el Ministro Romero se ve a muchos parlamentarios oficialistas y opositores, y mezclados entre ellos algunos delegados internacionales, incluyendo el Dr. Raúl Lago de la OEA:

Como ejemplo de lo inequívocas que fueron las conclusiones de las negociaciones congresales y la claridad del texto constitucional acordado, tenemos esta declaración de uno de los mediadores internacionales de Octubre del 2008 : "El vicepresidente del Parlamento Andino (Parlandino), el legislador peruano Wilbert Bendezú, afirmó el día 22 que Bolivia atraviesa por un buen momento político, porque la oposición y el oficialismo llegaron a un gran acuerdo en torno a lo que será su nueva Constitución Política del Estado (CPE). "Ambas partes han cedido en muchas posiciones. Se modificaron cerca de 200 artículos del texto original (...). La oposición ha conseguido aspectos fundamentales y el gobierno también logró aspectos sustanciales, por eso el pueblo de Bolivia ha sido el ganador", señaló. Bendezú citó como uno de los cambios sustanciales que se haya limitado a una sola vez la posibilidad de postular a reelección. "Con el texto original, Evo Morales (actual gobernante) habría podido ser presidente hasta el 2021 (SIC); con el nuevo texto, podrá ser reelegido una sola vez. El mandato de los congresistas (legisladores) se ha recortado, y por eso las elecciones serían en diciembre de 2009, permitiendo a Evo ser reelegido una sola vez", comentó."

Todos y cada uno de los observadores externos pueden hoy dar testimonio que el MAS y el Presidente Morales están violando la Constitución, desconociendo la voluntad popular e incumpliendo el acuerdo avalado por la comunidad internacional. Por ello, pido a usted contactar, convocar o comunicarse con los mediadores internacionales –incluyendo su representante– que estuvieron en Bolivia en Octubre del 2008, a fin de recibir información directa que permita evitar que se altere el orden constitucional en Bolivia y se afecte gravemente nuestro orden democrático, como señala el Articulo 20 de nuestra Carta Democrática Interamericana.

Una observación adicional que hoy parece pertinente: el caso reciente de Paraguay. En este vecino país se enjuició con una celeridad inusitada al entonces Presidente Lugo. Destituir a un Presidente electo en tiempo relámpago, sin debido derecho a la defensa, no es aceptable y debe ser condenado, y lo hice vehementemente. En este caso se atentó contra la democracia mediante un juicio arbitrario y brusco, pero la Constitución paraguaya no era producto de un Referéndum popular, ni ésta fue avalada por la comunidad internacional. En Bolivia el actual gobierno está intentando violar una Constitución aprobada por voto popular, y acordada con aval de garantes internacionales. Esperamos hoy que las voces que censuraron la destitución del Presidente Lugo en Paraguay, pidiendo suspender a ese país de la OEA, UNASUR, Mercosur, Cumbre Iberoamericana, CELAC, y otros foros regionales, hoy alcen esa misma voz democrática cuando está en curso un atropello descomunal contra el orden constituido y la democracia boliviana.

La defensa de la democracia no admite doble rasero ni excepción alguna, la debemos hacer todos, en todo el hemisferio, todo el tiempo. Bolivia espera que usted, como Secretario General de la OEA, actúe como lo señala la Carta Democrática para preservar el orden constitucional boliviano.

4) *CONCLUSIONES*

La información que se consigna en este documento demuestra que el presidente Morales NO puede constitucionalmente postular a un tercer mandato. Los textos de la nueva Constitución (Disposición Transitoria Primera, Parágrafo segundo) y el Régimen Electoral Transitorio de Abril 2009 (Artículo 25) son claros y contundentes. Las declaraciones, publicaciones y entrevistas del Vicepresidente de Bolivia, del Ministro Romero, de todos los protagonistas del acuerdo constitucional de Octubre 2008 y de mediadores internacionales, no admiten confusión alguna. Los sellos postales del 2010 así lo confirman. Sólo resta despejar un interrogante: ¿El presidente Evo Morales personalmente avaló el acuerdo que prohibía un tercer mandato Presidencial?

A pocas horas que el Congreso sancionara la nueva Constitución convocando a Referéndum para su aprobación por voto popular, ésta fue promulgada por el presidente Morales en la Plaza Muri-

llo el 21 de octubre del 2008, alrededor de las 14:00 Horas. ERBOL (radio boliviana) registró así la noticia: "El presidente Evo Morales dijo este martes que su liderazgo ya no es importante para el proceso de cambio y que hay nuevos líderes que están surgiendo en el movimiento obrero-campesino para darle continuidad a lo iniciado en su gestión gubernamental, que fenece en enero del 2010, según los acuerdos a los que arribaron oficialistas y opositores en el Congreso Nacional. "De manera muy sincera y honesta, aquí tenemos nuevos líderes que van surgiendo, líderes como hongos van creciendo para continuar con este proceso de cambio, hombres y mujeres. Siento que ya no es importante evo morales, POR ESO HERMANOS Y HERMANAS DIJE, SI PARA LA OPOSICIÓN LA SEGUNDA REELECCIÓN ES PERJUDICIAL, YO DIJE AL COMPAÑERO ALVARO, LEVANTE, NO TENGO NINGÚN PROBLEMA Y ASÍ VIABILIZAMOS PARA QUE ESTA NUEVA CONSTITUCIÓN SEA APROBADA EL DÍA 25 DE ENERO DEL PRÓXIMO AÑO", señaló el mandatario durante su discurso en el acto de promulgación de la convocatoria a referendo dirimidor y constituyente."

El Gobierno ha intentado eliminar de las hemerotecas mediáticas que controla, o que están bajo su influencia, todo registro televisivo de esta intervención Presidencial. Afortunadamente hoy, con un poco de esfuerzo, se puede encontrar grabaciones del discurso del presidente Morales en ese 21 de Octubre del 2008. En este otro video de menos de dos minutos, disponible en YouTube: http://www.youtube.com/watch?v=WTdE75E1Xfs&feature=youtu.be, se puede ver ese día a Evo Morales promulgar la convocatoria a Referéndum Constitucional, con el texto acordado en el Congreso. En ese acto dice: "… ¿Qué hicimos? No solamente mejoramos el capítulo de autonomías y algunas propuestas (refiriéndose a las 147 profundas modificaciones), QUIERO QUE SEPAN POR LA UNIDAD DEL PAÍS, POR LA NUEVA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO BOLIVIANO: LA PROPUESTA QUE HICIERON DOS CONSTITUYENTES, BAJO EL PEDIDO DE MOVIMIENTOS SOCIALES, COMO DOS REELECCIONES INMEDIATAS PARA EL EVO MORALES, YO RENUNCIÉ HERMANAS Y HERMANOS POR LA UNIDAD DEL PAÍS." Más adelante el Presidente destaca que "no es ambicioso" y que eso está reflejado

en los periódicos del día. Concluye refiriéndose a la negociación congresal y las intervenciones de PODEMOS (fuerza política que yo liderizaba), pidiendo en tono de broma que ojalá se hubiesen alargado más para "seguir bailando" con sus seguidores en la plaza Murillo, y diciendo que "ahora no hay quien bailar." Hoy el Presidente Morales no puede bailar alrededor de la verdad y la Constitución, sólo debe cumplir lo que firmó como Jefe de Estado y lo que dijo como Presidente: NO puede postular a un tercer mandato.

Señor secretario general, estoy convencido que esta denuncia ocasionará que el Gobierno recrudezca los ataques, insultos, y juicios en mi contra. En los últimos días la red judicial del MAS ha seguido avanzando en conculcar mis derechos ciudadanos plenos, ratificando a nivel distrital la sentencia por "calumnia, injuria y difamación" con la cual el gobierno intentó acallarme cuando denuncié la corrupción del caso YPFB-CATLER, que llevó a que usted, señor secretario general, pida públicamente que la justicia boliviana revise esa aberración jurídica. Sus palabras cayeron en oídos sordos. Pero la manipulación judicial para prorrogar al actual Gobierno en el poder, violando la Constitución, es mucho más grave para Bolivia que cualquier daño o contratiempo personal. Como líder de la oposición política en el Congreso cuando se gestaron estos acuerdos constitucionales, el año 2008, no puedo callar, y asumiré las consecuencias de las represalias gubernamentales por el bien de la democracia boliviana.

Con este motivo lo saludo atentamente.

Jorge Tuto Quiroga
Ex presidente de Bolivia

- COMUNICACIÓN DE 22 DE FEBRERO DE 2018 DEL EXPRESIDENTE JORGE QUIROGA RAMÍREZ AL SECRETARIO GENERAL DE LA OEA, LUIS ALMAGRO, PREVINIENDO SOBRE LA AMENAZA DE LAS REELECCIONES EN AMÉRICA LATINA QUE DESTRUYE LOS ELEMENTOS ESENCIALES DE LA DEMOCRACIA, INSTÁNDOLE A UTILIZAR EL MECANISMO DE LAS OPINIONES CONSULTIVAS ANTE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANO

La Paz, 22 de febrero de 2018

Señor
Luis Almagro
Secretario General
Organización de los Estados Americanos - OEA
Presente.-

Apreciado Secretario:

Me dirijo a Usted como exgobernante de Bolivia que valoro la tarea que realiza en defensa de la democracia y los derechos humanos en nuestro hemisferio, y por el hecho de que la OEA fue una de las instituciones garantes –junto a Naciones Unidas, Unión Europea, Parlamento Andino, Brasil, Francia, Reino Unido y Colombia– de la compleja y difícil aprobación de la Constitución Boliviana promulgada en 2009. Organismos y países que participaron y acompañaron ese proceso a pedido expreso del presidente Evo Morales Ayma.

Lo hago convencido de que la aplicación de la Carta Democrática Interamericana y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) no son sólo un referente retórico, sino un con-

junto de normas que le dan sentido al estado de derecho y a la vida en comunidad de nuestras naciones.

Le expreso a través de la presente mi profunda preocupación porque me parece evidente que se cierne ya en algunos de nuestros países, una peligrosa amenaza que puede destruir elementos esenciales de nuestras democracias.

Uno de los pilares fundamentales de los textos constitucionales de los países democráticos es la limitación del poder, que garantiza el contrapeso ante los excesos de quien lo ejerce y protege a los ciudadanos de la arbitrariedad y la discrecionalidad. Es así como debe entenderse la existencia del término de duración de un periodo presidencial y el acotamiento a la reelección, pues la alternabilidad es crucial en los sistemas presidenciales que concentran mucho más poder en una persona que los sistemas parlamentarios.

Lamentablemente, cuatro países de la región han dado un peculiar salto a sus respectivos textos constitucionales en el afán de legitimar mecanismos que esos textos no autorizaban. Fue así que en Costa Rica en 2003; en Nicaragua en 2009; y en Honduras en 2015, instancias de sus poderes judiciales interpretaron que el artículo 23 de la CADH permitía reelegir a un presidente o expresidente, apelando a una interpretación que invierte el espíritu de los bienes defendidos por dicho artículo, referidos obviamente a proteger a los ciudadanos de los excesos de los poderosos y no a los mandatarios que lo ejercen. En ningún caso puede entenderse que el balance, el equilibrio y el control del poder de una Constitución, vulneran los derechos humanos de un gobernante. A pesar de tan funesto precedente, muy pocos en nuestro hemisferio cuestionaron esta mala práctica que ha abierto un camino que tuerce el sabio espíritu expresado en el citado artículo de la CADH.

Permítame detenerme especialmente en el caso de Bolivia. El gobierno del presidente Evo Morales, a través de la Asamblea Legislativa en la que controla dos tercios de los votos, consultó al pueblo de Bolivia mediante un Referendo Nacional celebrado el 21 de febrero de 2016, si éste apoyaba o no la modificación del artículo 168 de nuestra Constitución que establece que el presidente y el vicepresidente solo pueden ser reelectos por una sola vez de manera continua. Los bolivianos dijeron no a esa reforma que buscaba la

reelección indefinida del presidente, con lo que quedó claro que Evo Morales no puede presentarse como candidato presidencial en los comicios de 2019.

Le recuerdo como antecedente, que ya su habilitación como candidato en las elecciones de 2014, violó la Disposición Transitoria Primera de nuestra Carta Magna que establece que los mandatos anteriores a su vigencia (es decir el primer periodo presidencial de Morales 2006-2010) se toman en cuenta a efectos del cómputo de los nuevos periodos de funciones. Esta grave vulneración de la Ley fue protagonizada por el Tribunal Constitucional en 2013, que "interpretó" que el país se había "refundado" y que el cambio de nombre de República de Bolivia a Estado Plurinacional de Bolivia, establecía prácticamente el "nacimiento" de una nueva nación en 2009.

Ha sido ese mismo Tribunal el que, copiando la argumentación esgrimida en Costa Rica, Nicaragua y Honduras, apeló a los "derechos humanos vulnerados al presidente Morales" como argumento para habilitarlo como candidato en 2019 y, obviamente, con la potencialidad para que pueda ser candidato presidencial de manera indefinida. La diferencia con los casos precedentes tiene un agravante. El 28 de noviembre de 2017 el Tribunal Constitucional que, igual que en 2013 actuó bajo control del Poder Ejecutivo, ha declarado inaplicables cuatro artículos de nuestra Constitución y ha burlado la voluntad popular destruyendo el principio sagrado en democracia del respeto a la soberanía del voto ciudadano, al pasar por alto su decisión inalienable expresada en el citado Referendo. Es oportuno recordar aquí que tal decisión popular ha sido avalada y sancionada por el Tribunal Supremo Electoral que, en el caso de Bolivia, es un Órgano del Estado en igualdad de condiciones y poder que los Órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

El Tribunal ha desconocido su propia jurisprudencia, cuando en 2013 falló que la Constitución sólo permite dos mandatos y cuando en 2015 emitió dos sentencias convalidando el Referendo celebrado hace dos años. Ha violado así preceptos de una Constitución votada dos veces (en 2009 y en 2016), bajo la garantía de observadores de la OEA en ambas ocasiones. Acompañamos a esta misiva los documentos que avalan la acción de prevaricato del Tribunal Constitucional de Bolivia, y las varias promesas incumplidas por el propio

Presidente Morales de cumplir rigurosamente el mandato del texto que él mismo promulgó.

Paradójicamente, estas practicas antidemocráticas se están amparando en la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), ante el silencio del Sistema Interamericano que termina así como cómplice del debilitamiento de algunas de nuestras democracias.

Creo que este tema debe analizarse y dilucidarse en el propio Sistema Interamericano del que usted es Secretario General. No es concebible que el artículo 23 de la CADH se manipule para violentar limites razonables y democráticos a los mandatos presidenciales, mientras en la gran mayoría de los países del Sistema jamás se pensaría usar ese sabio instrumento de manera tan arbitraria.

En mi criterio eternizarse en el poder NO es un derecho humano. Desconocer el sufragio mayoritario de los bolivianos es conculcar derechos democráticos que estamos en riesgo de perder.

Por estas razones, le pido encarecidamente que coordine y active el Sistema Interamericano, apelando a su mandato que lo faculta a solicitar opiniones consultivas a través de su despacho o a través de la misma Comisión, con el fin de obtener un dictamen, fallo u opinión vinculante que salve la democracia boliviana, respete la votación ciudadana de nuestro país y sirva para que todas las naciones del hemisferio respeten los principios democráticos contenidos en los instrumentos Interamericanos de la OEA.

Aprovecho la oportunidad para saludar a Usted con la seguridad de mis consideraciones más distinguidas.

Jorge Tuto Quiroga Ramírez
Ex presidente de Bolivia

- COMUNICACIÓN DE 7 DE SEPTIEMBRE DE 2018 DEL EXPRESIDENTE JORGE QUIROGA RAMÍREZ AL SECRETARIO GENERAL DE LA OEA, LUIS ALMAGRO, AGRADECIÉNDOLE HABER ALERTADO A LA CIDH Y AL CONSEJO PERMANENTE, COMO HABER REQUERIDO Y RECIBIDO LA OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE VENECIA

La Paz, 7 de septiembre de 2018.

Luis Almagro
Secretario General
Organización de Estados Americanos (OEA)
Presente.-

Estimado secretario general:

La democracia boliviana se encuentra hoy bajo la amenaza más grave desde que la recuperamos el año 1982, porque está en curso un golpe en mi país, que busca perpetuar en el poder al presidente Evo Morales en contra de la Carta Magna y la soberanía popular. Nuestra Constitución Política del Estado, vigente a partir de su promulgación el 7 de febrero de 2009, dispone en el artículo 168 que: "*El período de mandato de la presidenta o del Presidente del Estado es de cinco años y pueden ser reelectas o reelectos por una sola vez de manera continua.*"

El Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia (TCP) ha emitido la sentencia No. 84/2017 de 28 de Noviembre de 2017, por la que declara que de acuerdo al artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, el derecho a la reelección (ReReReelección en este caso) es un derecho humano por encima del artículo 168 de la Constitución Política del Estado (CPE) y de la mismí-

sima voluntad popular del pueblo boliviano, expresada cuando votamos NO en el referendo del 21 de febrero de 2016, rechazando la reforma de este artículo de la CPE que hubiera permitido una nueva reelección del Presidente Evo Morales.

Los integrantes del TCP prevaricaron flagrantemente, porque ellos mismos emitieron tres resoluciones, en los años 2013-15, estableciendo la constitucionalidad plena del artículo 168 y la limitación de una sola reelección. Además, todas las autoridades oficialistas, parlamentarias y sus jueces violaron el artículo 15 de la Ley No. 26 de 30 de junio de 2010, que establece: "*Las decisiones adoptadas mediante Referendo tienen vigencia inmediata y obligatoria, y son de carácter vinculante.*"

Usted ha condenado los excesos represivos y sanguinarios del régimen en Nicaragua. Allá todo empezó con el mismo deleznable fallo judicial que se acaba de clonar en mi país. El 2009 los jueces de Ortega determinaron que ser tirano era un derecho humano, "protegido" por la CADH-OEA, así fue que se reeligió el 2011 y ahora busca quedarse eternamente, a sangre y fuego, con su binomio nepotista, dinástico y autoritario.

En Bolivia el gobierno ha copiado la manipulación judicial nicaragüense, con el agravante que en nuestro país la Carta Magna no era heredada, antigua o vetusta, porque es del 2009, fue aprobada y refrendada por dos sufragios nacionales (2009 y 2016) a pedido del actual gobierno, que hoy tristemente viola su propia constitución desconociendo estas votaciones populares, ambas observadas por sendas misiones electorales de la OEA.

A diferencia de Nicaragua, esta vez en Bolivia nuestro sistema interamericano, con su liderazgo, la participación de la CIDH y el respaldo de las democracias de nuestro hemisferio, puede activar a tiempo los mecanismos que nos franquean las convenciones y estatutos hemisféricos, para salvar la democracia boliviana y respetar la voluntad popular expresada el 21F del 2016. Para eso es necesario solicitar, a través de la CIDH o un Estado de la OEA, que la Corte de San José emita un dictamen jurídico como el 908/2017 (del 20 de marzo de 2018) de la respetada Comisión de Venecia, cuando ante una consulta suya estableció, después de un análisis de la normatividad vigente en nuestra región, que la reelección NO es un derecho humano.

No existe una instancia institucional doméstica que pueda detener el golpe contra nuestra Constitución y contra la votación democrática del 21F. Por eso el sistema interamericano, con su invaluable y activo liderazgo, debe determinar si la reelección presidencial indefinida es un derecho humano protegido por la CADH.

Hoy todos los bolivianos, incluyendo autoridades gubernamentales, confiamos plenamente en la Corte Internacional de Justicia de la Haya para recuperar mar en el Pacifico con soberanía. Estoy seguro de que el actual gobierno boliviano, si realmente cree que la reelección perpetua es un derecho humano amparado por la CADH, también confiará en nuestra Corte de San José, respaldando plenamente que la CIDH, o un Estado miembro, eleve una solicitud de opinión consultiva a esta Corte sobre esta materia, lo que definirá el futuro de la democracia boliviana y la aplicación homogénea y coherente de la CADH en nuestro hemisferio.

Agradeciendo a usted el haber requerido, recibido y puesto en conocimiento de la CIDH y de los Estados integrantes del Consejo Permanente, el mencionado informe de la Comisión de Venecia, deseo entregarle adjunto a esta misiva un anexo detallado, que se denomina "Golpe a la Democracia y Desconocimiento de Votación 21F", para que su despacho, los estados miembros y los órganos pertinentes del sistema interamericano, pueden contar con este insumo adicional. Estos elementos, y el respeto a los principios constitutivos de la OEA, deberían motivar y generar un dictamen claro del sistema interamericano que establezca que ser tirano NO es un derecho humano, y rechace la burda manipulación de nuestro Pacto de San José para intentar justificar una reelección indefinida, que viola el artículo 168 de nuestra Constitución, el único en la historia de América Latina votado dos veces en siete años.

Agradeciendo su deferencia, me despido atentamente.

Jorge Tuto Quiroga Ramirez
Ex Presidente de Bolivia

- Comunicación de 3 de septiembre de 2018 del expresidente Jorge Quiroga Ramírez a Evo Morales, presidente de Bolivia, pidiéndole consultar la reelección presidencial a la Corte Interamericana de Derechos Humanos

La Paz, 3 de septiembre de 2018.

Excelentísimo
EVO MORALES AYMA
Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia
Presente.-

Señor presidente:

Le escribo en su condición de jefe de Estado, para solicitarle que cumpliendo la Constitución que usted el 7 de febrero de 2009 ha promulgado, respetando los resultados del referéndum del 21 de febrero de 2016 que usted ha convocado y consecuente con sus reiteradas promesas verbales, eleve usted ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en San José una consulta simple y clara: ¿es la reelección perpetua un derecho humano amparado por el artículo 23 de la Convención Americana de DDHH?

Le pido esto porque el artículo 64.1 de esta convención 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*". Quiero recordarle que el artículo 68.1 de este tratado multilateral establece que: "*Los Estados Partes en la Convención se comprometen a cumplir la decisión de la Corte…*".

Como boliviano tengo enormes preocupaciones por el futuro, porque se ha despilfarrado la mejor herencia y coyuntura de nuestra historia. Recibió usted un país con reservas cuantiosas de gas natural, con gasoductos construidos y contratos firmados con Argentina y Brasil, con la ley del IDH que incrementó notablemente nuestros ingresos; disfrutó tener ocho veces los ingresos fiscales gracias a esto y los precios internacionales ascendientes; pero nos dejará un país con reservas esmirriadas, contratos expirados y enclaustrado gasíferamente. Recibió usted una administración prácticamente sin deuda externa multilateral y bilateral, gracias al HIPC que le legamos; pero nos dejará endeudados y plagados de elefantes blancos. Recibió usted un país con poco narcotráfico; pero nos devolverá un Chapare con coca legalizada para el narcotráfico, mientras en Yungas se reprime a cocaleros tradicionales que son la competencia. Recibió usted un país con el Bolsín establecido por el Dr. Paz Estenssoro; pero devolverá una economía inerme ante la invasión de productos fronterizos por los movimientos cambiarios de los vecinos. Recibió usted un país con servidores institucionales competentes; pero entregará un gobierno repleto de serviles incompetentes, sin mérito ni capacidad reconocida.

Estos temas, y decenas más, deben ser materia de debate democrático en las elecciones de fines de 2019. Lamentablemente su partido busca una nueva coronación anti-democrática e inconstitucional, porque mientras cantan loas a la nueva constitución y la democracia participativa, pisotean la Carta Magna y desconocen la voluntad popular expresada el 21F. El resumen de la historia de esta violación fue entregado al relator de la Comisión Interamericana de DDHH (CIDH), el que le anexo a esta misiva. Señor presidente, no detallo en este documento adjunto mis opiniones o criterios, expongo sus leyes, sus palabras, sus normas, sus promesas y sus acciones. Constituyen una verdad inoportuna para usted, pero irrefutable ante la historia.

El artículo 168 de nuestra Constitución, que limita a dos mandatos consecutivos la gestión presidencial, es el ÚNICO que ha sido votado DOS veces en la historia de América Latina. Desconocerlo, como usted lo aseveró en febrero del 2016, es un golpe. No acabe su gestión perpetrando uno.

Señor presidente, nos hemos enfrentado políticamente por más de dos décadas. Ni en el momento de su máxima popularidad dejé de cuestionarlo o enfrentarlo democráticamente. No es mi estilo ser sibilino, ambiguo o timorato. No me acomodo con el viento. Quizás eso me ha valido ser el único boliviano enjuiciado por Sánchez de Lozada y por usted, en su caso porque YPFB en mi gestión trajo la inversión exploratoria para Aquío-Incahuasi, razón por la que usted me quiere encarcelar con algo que celebra profusamente. Pero hasta ahora las discrepancias se han ventilado bajo un celofán constitucional y una máscara democrática. Si usted persiste en postular violando la Constitución que lleva su firma y desconociendo el voto del 21F, usted incorporará a nuestra Bolivia, sin retorno ni remedio, al club más nefasto del hemisferio: el de las tiranías autoritarias con pretensiones eternas de Venezuela y Nicaragua, todas bajo la égida de la cuasi nonagenaria y gerontocrática dictadura cubana.

Por eso, le reitero mi pedido de elevar un pedido de opinión consultiva a la Corte de San José. Si usted cree que la reelección perpetua es un derecho humano protegido por instrumentos de la OEA, pues consulte, disipe las dudas y no se aferre a un prevaricato de los sicarios democráticos del anterior Tribunal Constitucional, que contravinieron tres resoluciones que ellos mismos habían firmado.

Si usted no envía esta solicitud, quedará ante la historia como el hombre que hizo con nuestra democracia lo que el excanciller Muñoz intentó, infructuosamente, respecto a nuestra justa demanda ante La Haya: negarle competencia a la justica internacional. En el caso de Chile fue para intentar bloquear nuestro acceso soberano marítimo, en el suyo seria para conculcarle al pueblo boliviano la soberanía democrática que emanó del 21F.

Todos los bolivianos exigimos a Chile que cumpla sus promesas reiteradas, verbales y escritas, durante casi un siglo. Con la misma convicción, le pedimos a usted que cumpla y respete las promesas, leyes, constitución y votaciones de una década.

Todos los bolivianos vamos a demandar que Chile respete el fallo que dicte la Corte de la Haya en unas semanas. Lo que sirve para el mar, vale para la democracia. Envíe usted la consulta sobre la reelección perpetua a la Corte de San José y respetemos su dictamen.

Bolivia merece vivir en este siglo XXI en el océano Pacífico con soberanía, y en democracia plena sin tiranía.

Concluyo felicitándolo por el enorme orgullo y satisfacción que debe usted sentir, como padre, por el título universitario de su hija. Como padre de graduadas siento que es incomparable verlas recibir un diploma, sabiendo que en este siglo nadie podrá negarles oportunidades que antes estaban cerradas para ellas.

Atentamente,

Jorge Tuto Quiroga Ramírez
Ex presidente de Bolivia

Adjunto: Anexo entregado a la CIDH-OEA

- Comunicación de 14 de septiembre de 2018 del expresidente Jorge Quiroga Ramírez a la presidenta de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Margarette May Macaulay, dado el alegato del Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia de que la reelección es un derecho humano y requiriéndole pedir la opinión consultiva de la Corte

La Paz, 14 de septiembre de 2018.

Dra. Margarette May Macaulay
Presidenta
COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH)
Comisionados de la CIDH
Organización de Estados Americanos (OEA)

Estimada Comisionada y Comisionados de la CIDH:

Me dirijo a ustedes para pedirles que eleven una solicitud de opinión consultiva ante nuestra Corte de San José, a fin de que esta determine si la relección presidencial perpetua es un derecho humano, "amparado" por el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y por encima de las limitaciones a mandatos establecidas en una constitución nacional y, en el caso de mi país, contraviniendo la voluntad soberana expresada en un referéndum, como fue el del 21 de febrero de 2016 cuando Bolivia dijo NO a otra reelección.

La democracia boliviana se encuentra hoy bajo la amenaza más grave desde que la recuperamos el año 1982, porque está en curso

un golpe en mi país, que busca perpetuar en el poder al Presidente Evo Morales en contra de la Carta Magna y la soberanía popular. Nuestra Constitución Política del Estado (CPE), vigente a partir de su promulgación el 7 de febrero de 2009, dispone en el artículo 168 que: "*El período de mandato de la Presidenta o del Presidente del Estado es de cinco años y pueden ser reelectas o reelectos por una sola vez de manera continua.*"

El Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia (TCP) ha emitido la sentencia No. 84/2017 de 28 de Noviembre de 2017, por la que declara que de acuerdo al artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, el derecho a la reelección (ReReReelección en este caso) es un derecho humano por encima del artículo 168 de la CPE y de la mismísima voluntad popular del pueblo boliviano, expresada cuando votamos NO en el referendo del 21 de febrero de 2016, rechazando la reforma de este artículo de la CPE que hubiera permitido una nueva reelección constitucional del Presidente Evo Morales.

Los integrantes del TCP prevaricaron flagrantemente, porque ellos mismos emitieron tres resoluciones, en los años 2013-15, estableciendo la constitucionalidad plena del artículo 168 y la limitación de una sola reelección. Además, todas las autoridades oficialistas, parlamentarias y sus jueces violaron el artículo 15 de la Ley No. 26 de 30 de junio de 2010, que establece: "*Las decisiones adoptadas mediante Referendo tienen vigencia inmediata y obligatoria, y son de carácter vinculante.*"

La CIDH ha visitado, verificado y condenado en Nicaragua los excesos represivos y sanguinarios de su régimen. Allá todo empezó con el mismo aberrante fallo judicial que se acaba de clonar en mi país. El 2009 los jueces de Ortega determinaron que ser tirano era un derecho humano, "protegido" por la CADH-OEA, así fue que se reeligió el 2011 y ahora busca quedarse eternamente, a sangre y fuego, con su binomio nepotista, dinástico y autoritario.

En Bolivia el gobierno ha copiado la manipulación judicial nicaragüense, con el agravante que aquí la Carta Magna y la limitación de una sola reelección no era heredada, antigua o vetusta, porque es del 2009, fue aprobada y refrendada por dos sufragios nacionales (2009 y 2016) a pedido del actual gobierno, que hoy triste-

mente viola su propia constitución desconociendo estas votaciones populares, ambas observadas por sendas misiones electorales de la OEA.

A diferencia de Nicaragua, esta vez en Bolivia nuestro sistema interamericano puede activar a tiempo los mecanismos que nos franquean las convenciones hemisféricas, para salvar la democracia boliviana y respetar la voluntad popular expresada el 21F del 2016. Para eso es necesario que soliciten a la Corte de San José que emita un dictamen jurídico como el 908/2017, del 20 de marzo de 2018, de la respetada Comisión de Venecia, cuando ante una consulta de la secretaria general de la OEA estableció, después de un análisis de la normatividad vigente en nuestra región, que la reelección NO es un derecho humano.

No existe una instancia institucional doméstica que pueda detener el golpe contra nuestra Constitución y contra la votación democrática del 21F. Por eso el sistema interamericano, debe determinar si la reelección presidencial indefinida es un derecho humano protegido por la CADH. Sería contradictorio que en todos los países signatarios de la Convención Americana se respete las limitaciones constitucionales sobre la reelección, con excepción de algunos países que utilizan esta CADH como un subterfugio que habilite la reelección indefinida. El silencio del sistema interamericano terminaría siendo cómplice de esta burda y anti-democrática interpretación.

Hoy todos los bolivianos, incluyendo autoridades gubernamentales, confiamos plenamente en la Corte Internacional de Justicia de la Haya. Estoy seguro que el actual gobierno boliviano, si realmente cree que la reelección perpetua es un derecho humano amparado por la CADH, también confiará en nuestra Corte de San José, respaldando plenamente que la CIDH eleve una solicitud de opinión consultiva a esta Corte sobre esta materia, lo que definirá el futuro de la democracia boliviana y la aplicación homogénea y coherente de la CADH en nuestro hemisferio.

Adjunto a esta esta misiva dos anexos. El primero es una propuesta de borrador con sugerencias de los elementos que podría contener la opinión consultiva que les pido eleven a la Corte de San José. El segundo es un informe detallado del intento prorroguista en

curso en Bolivia, que se denomina "Golpe a la Democracia y Desconocimiento de Votación 21F", para que ustedes pueden contar con este insumo adicional.

Estos elementos, y el respeto a los principios constitutivos de la OEA, deberían motivar y generar un dictamen claro del sistema interamericano que establezca que ser tirano NO es un derecho humano, y rechace la burda manipulación de nuestro Pacto de San José para intentar justificar una reelección indefinida, que viola el artículo 168 de nuestra Constitución, el único en la historia de América Latina votado dos veces en siete años.

Agradeciendo su deferencia, me despido atentamente

Jorge Tuto Quiroga Ramírez
Ex Presidente de Bolivia

- Comunicación de 9 de octubre de 2018 del expresidente Jorge Quiroga Ramírez, invitando al presidente de Colombia, Iván Duque Márquez para que eleve la solicitud de Opinión Consultiva ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la reelección presidencial

La Paz, 9 de octubre de 2018.

Excelentísimo

Dr. Iván Duque Márquez

Presidente de la República de Colombia

Presente.

Querido presidente:

Me dirijo a usted para pedirle que su gobierno eleve una solicitud de opinión consultiva ante nuestra Corte de San José, a fin de que esta determine si la reelección presidencial perpetua es un derecho humano, "amparado" por el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y por encima de las limitaciones a mandatos establecidas en una constitución nacional y, en el caso de mi país, contraviniendo la voluntad soberana expresada en un referéndum, como fue el del 21 de febrero de 2016 cuando Bolivia dijo NO a otra reelección.

La democracia boliviana se encuentra hoy bajo la amenaza más grave desde que la recuperamos el 10 de octubre de 1982, porque está en curso un golpe en mi país, que busca perpetuar en el poder al Presidente Evo Morales en contra de la Carta Magna y la sobera-

nía popular. Nuestra Constitución Política del Estado (CPE), vigente a partir de su promulgación el 7 de febrero de 2009, dispone en el artículo 168 que: "*El período de mandato de la presidenta o del Presidente del Estado es de cinco años y pueden ser reelectas o reelectos por una sola vez de manera continua.*"

Recurro a su gobierno porque el gobierno colombiano, a través de la Embajadora Fulvia Benavides y junto a representantes de otros países y organizaciones internacionales, fue uno de los mediadores y garantes del acuerdo político que el año 2008 acordó el texto constitucional, aprobado meses después y vigente hoy. Una parte medular de ese acuerdo, garantizado por Colombia, era precisamente el limitar la gestión presidencial a un máximo de dos mandatos con una reelección, a través de este artículo 168.

En una actitud antidemocrática, el Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia (TCP), sometido al oficialismo, ha emitido la sentencia No. 84/2017 de 28 de Noviembre de 2017, por la que declara que de acuerdo al artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, el derecho a la reelección (ReReRe-elección en este caso) es un derecho humano por encima del artículo 168 de la CPE y de la mismísima voluntad popular del pueblo boliviano, expresada cuando votamos NO en el referendo del 21 de febrero de 2016, rechazando la reforma de este artículo de la CPE que hubiera permitido una nueva reelección constitucional del Presidente Evo Morales.

Los integrantes del TCP prevaricaron flagrantemente, porque ellos mismos emitieron tres resoluciones, en los años 2013-15, estableciendo la constitucionalidad plena del artículo 168 y la limitación de una sola reelección. Además, todas las autoridades oficialistas, parlamentarias y sus jueces violaron el artículo 15 de la Ley No. 26 de 30 de junio de 2010, que establece: "*Las decisiones adoptadas mediante Referendo tienen vigencia inmediata y obligatoria, y son de carácter vinculante.*"

El 2009, en Nicaragua, los jueces de Ortega determinaron que ser tirano era un derecho humano, "protegido" por la CADH-OEA, así fue que se reeligió el 2011 y ahora busca quedarse eternamente, a sangre y fuego, con su binomio nepotista, dinástico y autoritario. En Bolivia el gobierno ha copiado la manipulación judicial nicara-

güense, con el agravante que aquí la Carta Magna y la limitación de una sola reelección no era heredada, antigua o vetusta, porque es del 2009, fue aprobada y refrendada por dos sufragios nacionales (2009 y 2016) a pedido del actual gobierno, que hoy tristemente viola su propia constitución desconociendo estas votaciones populares, ambas observadas por sendas misiones electorales de la OEA.

A diferencia de Nicaragua, esta vez en Bolivia nuestro sistema interamericano puede activar a tiempo los mecanismos que nos franquean las convenciones hemisféricas, para salvar la democracia boliviana y respetar la voluntad popular expresada el 21F del 2016. Para eso es necesario solicitar a la Corte de San José que emita un dictamen jurídico como el 908/2017, del 20 de marzo de 2018, de la respetada Comisión de Venecia, cuando ante una consulta de la Secretaria general de la OEA estableció, después de un análisis de la normatividad vigente en nuestra región, que la reelección NO es un derecho humano.

No existe una instancia institucional doméstica que pueda detener el golpe contra nuestra Constitución y contra la votación democrática del 21F. Por eso el sistema interamericano, debe determinar si la reelección presidencial indefinida es un derecho humano protegido por la CADH. Sería contradictorio que en todos los países signatarios de la Convención Americana se respete las limitaciones constitucionales sobre la reelección, con excepción de algunos países que se utilizan esta CADH como un subterfugio que habilita la reelección indefinida. El silencio del sistema interamericano terminaría siendo cómplice de esta burda y anti-democrática interpretación.

El actual gobierno boliviano, si realmente cree que la reelección perpetua es un derecho humano amparado por la CADH, debería confiar en nuestra Corte de San José y no objetar que Colombia eleve una solicitud de opinión consultiva a la Corte sobre esta materia, lo que definirá si se respetan la voluntad popular y la constitución bolivianas, además de garantizar la aplicación homogénea y coherente de la CADH en nuestro hemisferio.

Adjunto a esta esta misiva dos anexos. El primero es una propuesta de borrador con sugerencias de los elementos que podría contener la opinión consultiva que le pido eleve ante la Corte de

San José. El segundo es un informe detallado del intento "prorroguista" en curso en Bolivia, que se denomina "Golpe a la Democracia y Desconocimiento de Votación 21F", para que su gobierno pueda contar con estos insumos adicionales.

Estos elementos, y el respeto a los principios constitutivos de la OEA, deberían motivar y generar un dictamen claro del sistema interamericano que establezca que ser tirano NO es un derecho humano, y rechace la burda manipulación de nuestro Pacto de San José para intentar justificar una reelección indefinida, que viola el artículo 168 de nuestra Carta Magna, la que fue producto de una negociación garantizada por su país, y es la única cláusula constitucional en la historia de América Latina votada dos veces en siete años.

Agradeciendo su deferencia, me despido con un afectuoso abrazo.

Jorge Tuto Quiroga Ramírez
Ex Presidente de Bolivia

- Comunicación de 10 de octubre de 2018 del expresidente Jorge Quiroga Ramírez, invitando al presidente de la República Federativa de Brasil, Michel Temer para que eleve la solicitud de Opinión Consultiva ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la reelección presidencial

La Paz, 10 de octubre de 2018.

Excelentísimo
Dr. Michel Temer
Presidente
República Federativa del Brasil

Estimado presidente:

Me dirijo a usted para pedirle que su gobierno eleve una solicitud de opinión consultiva ante nuestra Corte de San José, a fin de que esta determine si la reelección presidencial perpetua es un derecho humano, "amparado" por el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y por encima de las limitaciones a mandatos establecidas en una constitución nacional y, en el caso de mi país, contraviniendo la voluntad soberana expresada en un referéndum, como fue el del 21 de febrero de 2016 cuando Bolivia dijo NO a otra reelección.

La democracia boliviana se encuentra hoy bajo la amenaza más grave desde que la recuperamos el 10 de octubre de 1982, porque está en curso un golpe en mi país, que busca perpetuar en el poder al Presidente Evo Morales en contra de la Carta Magna y la soberanía popular. Nuestra Constitución Política del Estado (CPE), vigen-

te a partir de su promulgación el 7 de febrero de 2009, dispone en el artículo 168 que: "El período de mandato de la Presidenta o del Presidente del Estado es de cinco años y pueden ser reelectas o reelectos por una sola vez de manera continua."

Recurro a su gobierno porque el gobierno brasileño, a través del Embajador Luiz Felipe de Macedo y junto a representantes de otros países y organizaciones internacionales, fue uno de los mediadores y garantes del acuerdo político que el año 2008 acordó el texto constitucional, aprobado meses después y vigente hoy. Una parte medular de ese acuerdo, garantizado por Brasil, era precisamente el limitar la gestión presidencial a un máximo de dos mandatos con una reelección, a través de este artículo 168.

En una actitud anti-democrática, el Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia (TCP), sometido al oficialismo, ha emitido la sentencia No. 84/2017 de 28 de Noviembre de 2017, por la que declara que de acuerdo al artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, el derecho a la reelección (ReReRe-elección en este caso) es un derecho humano por encima del artículo 168 de la CPE y de la mismísima voluntad popular del pueblo boliviano, expresada cuando votamos NO en el referendo del 21 de febrero de 2016, rechazando la reforma de este artículo de la CPE que hubiera permitido una nueva reelección constitucional del Presidente Evo Morales.

Los integrantes del TCP prevaricaron flagrantemente, porque ellos mismos emitieron tres resoluciones, en los años 2013-15, estableciendo la constitucionalidad plena del artículo 168 y la limitación de una sola reelección. Además, todas las autoridades oficialistas, parlamentarias y sus jueces violaron el artículo 15 de la Ley No. 26 de 30 de junio de 2010, que establece: "Las decisiones adoptadas mediante Referendo tienen vigencia inmediata y obligatoria, y son de carácter vinculante."

El 2009, en Nicaragua, los jueces de Ortega determinaron que ser tirano era un derecho humano, "protegido" por la CADH-OEA, así fue que se reeligió el 2011 y ahora busca quedarse eternamente, a sangre y fuego, con su binomio nepotista, dinástico y autoritario. En Bolivia el gobierno ha copiado la manipulación judicial nicaragüense, con el agravante que aquí la Carta Magna y la limitación de

una sola reelección no era heredada, antigua o vetusta, porque es del 2009, fue aprobada y refrendada por dos sufragios nacionales (2009 y 2016) a pedido del actual gobierno, que hoy tristemente viola su propia constitución desconociendo estas votaciones populares, ambas observadas por sendas misiones electorales de la OEA.

A diferencia de Nicaragua, esta vez en Bolivia nuestro sistema interamericano puede activar a tiempo los mecanismos que nos franquean las convenciones hemisféricas, para salvar la democracia boliviana y respetar la voluntad popular expresada el 21F del 2016. Para eso es necesario solicitar a la Corte de San José que emita un dictamen jurídico como el 908/2017, del 20 de marzo de 2018, de la respetada Comisión de Venecia, cuando ante una consulta de la Secretaria general de la OEA estableció, después de un análisis de la normatividad vigente en nuestra región, que la reelección NO es un derecho humano.

No existe una instancia institucional doméstica que pueda detener el golpe contra nuestra Constitución y contra la votación democrática del 21F. Por eso el sistema interamericano, debe determinar si la reelección presidencial indefinida es un derecho humano protegido por la CADH. Sería contradictorio que en todos los países signatarios de la Convención Americana se respete las limitaciones constitucionales sobre la reelección, con excepción de algunos países que se utilizan esta CADH como un subterfugio que habilita la reelección indefinida. El silencio del sistema interamericano terminaría siendo cómplice de esta burda y anti-democrática interpretación.

El actual gobierno boliviano, si realmente cree que la reelección perpetua es un derecho humano amparado por la CADH, debería confiar en nuestra Corte de San José y no objetar que Brasil eleve una solicitud de opinión consultiva a la Corte sobre esta materia, lo que definirá si se respetan la voluntad popular y la constitución bolivianas, además de garantizar la aplicación homogénea y coherente de la CADH en nuestro hemisferio.

Adjunto a esta esta misiva dos anexos. El primero es una propuesta de borrador con sugerencias de los elementos que podría contener la opinión consultiva que le pido eleve ante la Corte de San José. El segundo es un informe detallado del intento prorroguis-

ta en curso en Bolivia, que se denomina "Golpe a la Democracia y Desconocimiento de Votación 21F", para que su gobierno pueda contar con estos insumos adicionales.

Estos elementos, y el respeto a los principios constitutivos de la OEA, deberían motivar y generar un dictamen claro del sistema interamericano que establezca que ser tirano NO es un derecho humano, y rechace la burda manipulación de nuestro Pacto de San José para intentar justificar una reelección indefinida, que viola el artículo 168 de nuestra Carta Magna, la que fue producto de una negociación garantizada por su país, y es la única cláusula constitucional en la historia de América Latina votada dos veces en siete años.

Respetuoso de la democracia hermana de su país, después que los brasileños elijan un nuevo Presidente el próximo 28 de mayo, enviaré este mismo pedido al nuevo gobierno de su país que asumirá funciones el 2019.

Agradeciendo su deferencia, me despido atentamente

Jorge Tuto Quiroga Ramírez
Ex presidente de Bolivia

- Comunicación del 15 de noviembre de 2018 del expresidente Jorge Quiroga Ramírez, dirigida al secretario ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Pablo Abrão, recordándole que ante la audiencia que celebrarán a fin de conocer sobre el golpe a la Constitución que habría provocado el Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia al declarar la reelección presidencial como derecho humano, tengan presente su petitorio sobre la Opinión Consultiva ante la Corte Interamericana

La Paz, 15 de noviembre de 2018.

Dr. Paulo Abrão
Secretario Ejecutivo
COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH)
Organización de Estados Americanos (OEA)

Estimado secretario ejecutivo:

Ante el anuncio que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) finalmente escuchará las posiciones sobre el golpe en curso en Bolivia contra la Constitución y el voto popular, quiero recordarle el pedido que hiciera a la Presidenta de la CIDH y a usted mismo el 14 de septiembre pasado, así como al Comisionado Egüiguren cuando visitó mi país el 14 de agosto de este año. Reitero entonces mi solicitud para que después de escuchar las posiciones en audiencia pública el 5 de diciembre venidero, su Comisión pueda elevar una solicitud de opinión consultiva ante nuestra Corte de San José, a fin de establecer si la relección presidencial

perpetua es un derecho humano, supuestamente "amparado" por el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y por encima de las limitaciones a mandatos establecidas en una constitución nacional aprobada por el pueblo y, en el caso de mi país, contraviniendo la voluntad soberana expresada en otro referéndum, como fue el del 21 de febrero de 2016 cuando Bolivia dijo NO a otra reelección.

Este pedido se tornará urgente y perentorio en las próximas semanas. El Gobierno de Bolivia acaba de aprobar una Ley de Partidos políticos, con primarias partidarias cerradas, que busca tres objetivos: 1) apagar el reclamo ciudadano, debilitar la fuerza popular y acallar las voces externas que exigen respeto al referendo del 21F, 2) dividir y desprestigiar a la oposición incentivando un carnaval de candidaturas y negociaciones, donde casi todas las declaraciones públicas olvidan al gobierno y se usan para atacarse entre "opositores", y 3) borrar el efecto político del 21F pretendiendo mostrar al mundo, y al país, que en las supuestas "primarias" Evo Morales obtendrá dos terceras partes o más de la "votación", duplicando así el "apoyo" a toda la oposición junta.

Las "primarias" que se avecina no son tal, porque no se está escogiendo entre corrientes internas de partidos consolidados mediante voto universal, NO es así, son meras mini-coronaciones en siglas opositoras, con un tiempo limitado para registrar adherentes, y una MEGA-coronación oficialista que no es más que un censo de cocaleros, empleados públicos obligados, ladrones desesperados y movimientos alquilados. No será votación universal y completa de todos los bolivianos, porque a duras penas votará una séptima parte del padrón electoral, pero el gobierno preparará tortas y cuadros engañosos para mostrar en medios estatales, y para-estatales, un alto "porcentaje" de apoyo para argumentar que Bolivia estuviera diciendo que sí, intentando borrar el estribillo democrático "BOLIVIA DIJO NO". La única forma de intentar mostrar que se rechazó la determinación del 21F, sería si el MAS obtiene más de los 2.682.517 votos que dijimos NO ese día.

Esa es la esencia de la trampa de primarias Masistas: inventar una seudo-elección, con un universo restringido y controlado de votantes a sus empleados y adeptos, para vender una torta que en-

gañosamente pretenda mostrar que Evo Morales tendría un porcentaje apabullante de apoyo. Las supuestas primarias de enero son un retroceso de décadas, porque volveremos a los tiempos fraudulentos de las papeletas múltiples, el fraude masivo y el voto selectivo; todo para que Evo Morales crea, y busque hacer creer a otros, que sigue contando con una mayoría, que claramente ha perdido estos últimos años, como se vio el 21F y en las elecciones judiciales de diciembre de 2017, cuando dos terceras partes del país, en votación universal, le dijimos NO otra vez y rotundamente.

La democracia boliviana se encuentra hoy bajo la amenaza más grave desde que la recuperamos el año 1982, porque mediante un golpe judicial se busca perpetuar en el poder al Presidente Evo Morales en contra de la Carta Magna y la soberanía popular. Nuestra Constitución Política del Estado (CPE), vigente a partir de la aprobación mediante referendo y su posterior promulgación el 7 de febrero de 2009, dispone en el artículo 168 que: "*El período de mandato de la Presidenta o del Presidente del Estado es de cinco años y pueden ser reelectas o reelectos por una sola vez de manera continua.*"

El Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia (TCP) ha emitido la sentencia No. 84/2017 de 28 de Noviembre de 2017, por la que declara que de acuerdo al artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, el derecho a la reelección (ReReReelección en este caso) sería un derecho humano por encima del artículo 168 de la CPE y de la mismísima voluntad popular del pueblo boliviano, expresada cuando votamos NO en el referendo del 21 de febrero de 2016, rechazando la reforma de este artículo de la CPE que hubiera permitido una nueva reelección constitucional del Presidente Evo Morales.

Los integrantes del TCP prevaricaron flagrantemente, porque ellos mismos emitieron tres resoluciones, en los años 2013-15, estableciendo la constitucionalidad plena del artículo 168 y la limitación de una sola reelección. Además, todas las autoridades oficialistas, parlamentarias y sus jueces violaron el artículo 15 de la Ley No. 26 de 30 de junio de 2010, que establece: "*Las decisiones adoptadas mediante Referendo tienen vigencia inmediata y obligatoria, y son de carácter vinculante.*"

La CIDH ha visitado, verificado y condenado en Nicaragua los excesos represivos y sanguinarios de su régimen. Allá todo empezó con el mismo aberrante fallo judicial que se acaba de clonar en mi país. El 2009 los jueces de Ortega determinaron que ser tirano era un derecho humano, "protegido" por la CADH-OEA, así fue que se reeligió el 2011 y ahora busca quedarse eternamente, a sangre y fuego, con su binomio nepotista, dinástico y autoritario.

En Bolivia el gobierno ha copiado la manipulación judicial nicaragüense, con el agravante que aquí la Carta Magna y la limitación de una sola reelección no era heredada, antigua o vetusta, porque es del 2009, fue aprobada y refrendada por dos sufragios nacionales (2009 y 2016) a pedido del actual gobierno, que hoy tristemente viola su propia constitución desconociendo estas votaciones populares, ambas observadas por sendas misiones electorales de la OEA.

A diferencia de Nicaragua, esta vez en Bolivia nuestro sistema interamericano debe activar a tiempo los mecanismos que nos franquean las convenciones hemisféricas, para salvar la democracia boliviana y respetar la voluntad popular expresada el 21F del 2016. Para eso es necesario que su CIDH solicite a la Corte de San José que emita un dictamen jurídico como el 908/2017, del 20 de marzo de 2018, de la respetada Comisión de Venecia, cuando ante una consulta de la Secretaria general de la OEA estableció, después de un análisis de la normatividad vigente en nuestra región, que la reelección NO es un derecho humano.

La **última** instancia institucional doméstica que pueda detener el golpe contra nuestra Constitución y contra la votación democrática del 21F, es el Tribunal Supremo Electoral (TSE). Lamentablemente, acaban de renunciar dos vocales que están siendo reemplazados por funcionares serviles al gobierno de turno. Este Tribunal recibirá, este próximo 28 de noviembre, la inscripción INCONSTITUCIONAL del candidato presidente Evo Morales a un CUARTO mandato consecutivo. El reglamento estipula que el TSE debe fallar sobre cualquier impugnación a esta postulación golpista, hasta el 8 de diciembre.

Por eso quiero explicitar el pedido que estoy haciendo. La CIDH meramente escuchará las argumentaciones sobre la violación

en curso en Bolivia este próximo 5 de diciembre. Tres días después el TSE boliviano determinará, seguramente, que Evo Morales se puede inscribir a las primarias de su partido el MAS, y por ende quedar habilitado por el TSE a postular para presidente en octubre del 2019. Entonces, a partir del 8 de diciembre, estarían agotadas TODAS las instancias internas en Bolivia. Ese día se consumaría plenamente el golpe judicial/institucional en mi país. Allí solo queda la posibilidad de activar el sistema interamericano para salvar la democracia de Bolivia, mediante la opinión consultiva que la CIDH debe elevar ante la Corte de San José, para establecer si la reelección perpetua anti-democrática es o no un derecho humano. Después del 8 de diciembre, la CIDH debe consultar esta materia a la Corte de San José.

El sistema interamericano debe determinar si la reelección presidencial indefinida es un derecho humano protegido por la CADH. Sería contradictorio que en todos los países signatarios de la Convención Americana se respete las limitaciones constitucionales sobre la reelección, con excepción de algunos países que utilizan esta CADH como un subterfugio que pretenda habilitar la reelección indefinida. El silencio del sistema interamericano, terminaría siendo cómplice de esta burda y antidemocrática interpretación. En Nicaragua el 2009-11, la pasividad de nuestro sistema de la OEA terminó siendo una suerte de "silencio positivo" para la tiranía de Ortega-Murillo. Hoy está claro que un régimen que está dispuesto a aniquilar los límites de mandato presidenciales de la constitución después está dispuesto a matar indiscriminadamente para aferrase al poder y no irse jamás. La inacción de la CIDH, de la Corte de San José y del sistema interamericano de la OEA, NO puede hoy repetir el trágico error de guardar silencio, como lo hizo penosamente en Nicaragua.

El presidente Evo Morales confió plenamente en la Corte Internacional de Justicia de la Haya para el tema marítimo. Por eso estoy seguro que si su gobierno realmente cree que la reelección perpetua es un derecho humano amparado por la CADH, también confiará en nuestra Corte de San José, respaldando plenamente que la CIDH eleve una solicitud de opinión consultiva a esta Corte sobre esta materia, lo que definirá el futuro de la democracia boliviana y la aplicación homogénea y coherente de la CADH en nuestro hemisferio.

Adjunto a esta esta misiva, nuevamente, dos anexos. El primero es una propuesta de borrador con sugerencias de los elementos que podría contener la opinión consultiva que le pido eleven a la Corte de San José. El segundo es un informe detallado del intento "prorroguista" en curso en Bolivia, que se denomina "Golpe a la Democracia y Desconocimiento de Votación 21F", para que la Comisión pueda contar con este insumo adicional.

Estos elementos, y el respeto a los principios constitutivos de la OEA, deberían motivar y generar un dictamen claro del sistema interamericano que establezca que ser tirano NO es un derecho humano, y rechace la burda manipulación de nuestro Pacto de San José para intentar justificar una reelección indefinida, que viola el artículo 168 de nuestra Constitución, el único en la historia de América Latina votado dos veces en siete años bajo observación de misiones electorales de la OEA.

Agradeciendo su deferencia, me despido atentamente.

Jorge Tuto Quiroga Ramírez
Ex presidente de Bolivia

NOTA. El texto anterior con sus anexos fue igualmente puesto en conocimiento del doctor Francisco Egüiguren, Comisionado miembro de la CIDH, el 3 de diciembre de 2018.

- COMUNICACIÓN DE 6 DE DICIEMBRE DE 2018 DEL EXPRESIDENTE JORGE QUIROGA RAMÍREZ AL SECRETARIO GENERAL DE LA OEA, LUIS ALMAGRO, ENTREGÁNDOLE DOS (2) DOCUMENTOS ANEXOS Y REQUIRIÉNDOLE QUE, ANTE EL DESCONOCIMIENTO OCURRIDO DEL REFERÉNDUM QUE PROSCRIBE LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL EN BOLIVIA, INSTE A LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS A EJERCER SU JURISDICCIÓN CONSULTIVA

Washington, 6 de diciembre de 2018.

Luis Almagro
Secretario General
Organización de Estados Americanos (OEA)
Presente.-

Estimado Secretario:

Esta semana en Bolivia el Gobierno del Presidente Evo Morales ha asestado un golpe judicial-institucional contra la Constitución boliviana, desconociendo la voluntad popular. Tristemente, el órgano electoral anuló los resultados de un referendo, cuya pregunta redactaron y sometieron a votación, al inscribir al actual Presidente como candidato inconstitucional. Para eso, se basaron en un fallo judicial que pretende calificar a la reelección indefinida como un "derecho humano protegido por la OEA". Este golpe artero constituye la afrenta más grave a la democracia de mi país, desde que la recuperamos en 1982.

Ayer, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) finalmente tuvo una audiencia pública sobre este tema. Los

representantes del gobierno argumentaron con sofismas que los resultados de una consulta popular pueden ser desconocidos mediante fallo judicial, que ignora el carácter vinculante del referendo, si al Gobierno no le gusta la campaña o los resultados; agregaron que requisitos como carencia de solvencia fiscal, no haber vivido en Bolivia 5 años, o falta de libreta de servicio militar, permiten inhabilitar candidaturas, pero la constitución y una votación no inhabilitan al Presidente candidato; señalaron que un fallo de jueces serviles al oficialismo son de obligatorio cumplimiento, pero el resultado de un referendo no; sin vergüenza y con cinismo esgrimieron el caso del célebre preso político venezolano Leopoldo López Mendoza, como "jurisprudencia" para que Morales sea ReReRe-elegido. A eso hemos llegado, un fallo de la Corte de San José que nunca ha sido acatado por la tiranía venezolana para levantar la inhabilitación política que NO permite a López postular a cargo alguno hace 14 años, y que lo tiene encarcelado hace 5 años, pretende ser usado por Evo Morales, el títere de Maduro, para violar la Constitución boliviana y la voluntad de nuestro pueblo. El artículo 23 de la CADH es para impedir que dictaduras inhabiliten a candidatos opositores, no para encumbrar tiranías contra la voluntad de los electores.

Lo relevante es que en la audiencia de la CIDH se estableció que se han agotado todas las instancias internas en Bolivia y que el golpe judicial-institucional ha abierto la reelección indefinida.

Por eso, le informó que pedí, como también se hizo en la audiencia, a la Presidenta, Comisionados y Secretario Ejecutivo de la CIDH que la Comisión pueda elevar una solicitud de opinión consultiva ante nuestra Corte de San José, a fin de establecer si la reelección presidencial perpetua es un derecho humano, supuestamente "amparado" por el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y por encima de las limitaciones a mandatos establecidas en una constitución aprobada por el pueblo. En el caso de mi país esto es más grave, porque la limitación a una sola reelección presidencial fue ratificada por la voluntad soberana en otro referéndum, como fue el del 21 de febrero de 2016 cuando Bolivia dijo NO a otra reelección.

Para contrarrestar la protesta popular interna y una condena externa, el Gobierno ha convocado anteladamente a "primarias" que

no son tal, porque han limitado la inscripción a una fórmula por partido, sin competencia, constituyéndose estas primarias en meras "mini coronaciones" con una sola candidatura en siglas opositoras -que han contado con un tiempo limitado para registrar adherentes- y una MEGA-coronación oficialista que es un censo de cocaleros, empleados públicos obligados, ladrones desesperados y movimientos alquilados. No será votación universal y completa de todos los bolivianos, porque a duras penas votará una séptima parte del padrón electoral, pero el gobierno preparará tortas y cuadros engañosos para mostrar en medios estatales, y paraestatales, un alto "porcentaje" de apoyo para argumentar que Bolivia estuviera diciendo que sí, intentando borrar el estribillo democrático "BOLIVIA DIJO NO". La única forma de intentar mostrar que se rechazó la determinación del 21F, sería si el MAS obtiene más de los 2.682.517 votos que dijimos NO ese día, lo cual es imposible.

La CIDH ha visitado, verificado y condenado en Nicaragua los excesos represivos y sanguinarios de su régimen. Allá todo empezó con el mismo aberrante fallo judicial que se acaba de clonar en mi país. El 2009 los jueces de Ortega determinaron que ser tirano era un derecho humano, "protegido" por la CADH-OEA, así fue que se reeligió el 2011 y ahora busca quedarse eternamente, a sangre y fuego, con su binomio nepotista, dinástico y autoritario.

En Bolivia el gobierno ha copiado la manipulación judicial nicaragüense, con el agravante que aquí la Carta Magna con la limitación de una sola reelección no era heredada, antigua o vetusta, porque es del 2009, fue aprobada y refrendada por dos sufragios nacionales (2009 y 2016) a pedido del actual gobierno, que hoy tristemente viola su propia constitución desconociendo estas votaciones populares, ambas observadas por sendas misiones electorales de la OEA.

Por otra parte, las elecciones primarias convocadas por el MAS son un burdo remedo de la convocatoria que hizo Maduro a elecciones para una Asamblea Constituyente en Venezuela, el año 2017. Las reglas tramposas allá le permitían a Maduro obtener más de la mitad de los escaños, con tan solo un 10% de votación. Las coronaciones fraudulentas en Bolivia, porque NO hay elecciones dentro de ninguna tienda política, solo buscan que Evo Morales engañosa-

mente muestre que tiene una supuesta "mayoría" para intentar borra la derrota que sufrió el 21F, e intente así validar su candidatura golpista e inconstitucional.

A diferencia de Nicaragua y Venezuela, esta vez en Bolivia nuestro sistema interamericano puede activar a tiempo los mecanismos que nos franquean las convenciones hemisféricas, para salvar la democracia boliviana y respetar la voluntad popular expresada el 21F del 2016. Para eso le pido que usted, como el principal defensor de la democracia y libertad en nuestra región, utilice su enorme liderazgo para que, a través de la CIDH, de un estado o de otro mecanismo la Corte de San José emita un dictamen jurídico como el 908/2017, del 20 de marzo de 2018, de la respetada Comisión de Venecia. Ante una consulta suya, esta respetada Comisión de jurisconsultos europeos estableció, después de un análisis de la normatividad vigente en nuestra región, que la reelección NO es un derecho humano. Triste sería que el sistema interamericano democrático y de derechos humanos termine como la CONMEBOL, trasladando nuestros temas a Europa por no poder solucionarlos en casa o, peor todavía, callando sobre un tema medular hemisférico, cuando factores exógenos se han pronunciado tan rotundamente como la Comision de Venecia.

El sistema interamericano debe determinar si la reelección presidencial indefinida es un derecho humano protegido por la CADH. Sería contradictorio que en todos los países signatarios de la Convención Americana se respete las limitaciones constitucionales sobre la reelección, con excepción de algunos países que utilizan esta CADH como un subterfugio que pretenda habilitar la reelección indefinida. El silencio del sistema interamericano terminaría siendo cómplice de esta burda y anti-democrática interpretación. En Nicaragua el 2009-11, la pasividad de la OEA terminó siendo una suerte de "silencio positivo" para la tiranía de Ortega-Murillo. Hoy está claro que un régimen que está dispuesto a aniquilar los límites de mandato presidenciales de la constitución después está dispuesto a matar indiscriminadamente para aferrase al poder y no irse jamás. La inacción de la CIDH, de la Corte de San José y del sistema interamericano de la OEA, NO puede hoy repetir el trágico error de guardar silencio, como se hizo penosamente en Nicaragua.

Un dictamen de la Corte sobre esta materia salvará la democracia boliviana y garantizará la aplicación homogénea y coherente de la CADH en nuestro hemisferio. La gran mayoría de países respeta rigurosamente los límites de mandatos presidenciales, establecidos en sus constituciones; otros como Colombia, Perú y Ecuador han limitado, o están restringiendo, las reelecciones mediante refrendo o modificaciones constitucionales; pero lamentablemente unos cuantos países usan la sacrosanta Convención de Derechos humanos no para proteger a ciudadanos de un estado opresor, sino a los tiranos de la votación y voluntad de sus ciudadanos.

Adjunto a esta esta misiva dos anexos. El primero es una propuesta de borrador con sugerencias de los elementos que podría contener la opinión consultiva que pedí a la CIDH, y a los gobiernos de Colombia y Brasil como garantes y mediadores del acuerdo que permitió reformar y aprobar la actual Constitución de mi país el 2009, a fin de que esta opinión pueda ser elevada ante la Corte de San José. El segundo es un informe detallado del intento de prórroga en curso en Bolivia, que se denomina "Golpe a la Democracia y Desconocimiento de Votación 21F", para que la Comisión pueda contar con este insumo adicional.

Estos elementos, y el respeto a los principios constitutivos de la OEA, deberían motivar y generar un dictamen claro del sistema interamericano que establezca que ser tirano NO es un derecho humano, y rechace la burda manipulación de nuestro Pacto de San José para intentar justificar una reelección indefinida, que viola el artículo 168 de nuestra Constitución, el único en la historia de América Latina votado dos veces en siete años bajo observación de misiones electorales de la OEA.

Entiendo que la gestión del actual gobierno de mi país puede tener valoraciones favorables que no comparto en absoluto, pero estoy convencido que todos los demócratas de la región concuerdan y respaldan lo que usted ha señalado tan contundentemente: "(*el Presidente Morales) deberá respetar decisión popular que dijo NO a reelección. Ningún juez puede levantar el dictamen del único soberano: el pueblo".* Después de recibir el informe de la Comisión de Venecia usted agregó: "*El informe ahora presentado por la Comisión de Venecia confirma el criterio planteado por las misiones*

de observación electoral de la OEA, por eso enviaré este documento para conocimiento y análisis de la Comisión Interamericana de Derechos, la Corte Interamericana y el Comité Jurídico Interamericano". Usted solicitó este informe por "*la mala y reiterada práctica regional de modificar la Constitución durante un mandato para buscar la reelección o la posible perpetuación en el poder en sistemas presidenciales. En algunos casos, peores aún, se buscó sin cambio constitucional hacerlo mediante sentencias judiciales.....Estos límites buscan evitar la perpetuación en el poder y que la democracia se convierta en una dictadura de facto. En consecuencia, nadie puede argumentar tener derecho a postularse a una reelección después de un mandato si la Constitución establece lo contrario".*

Es por posiciones firmes como esas, y su actitud clara y firme en defensa de la democracia en Venezuela, Cuba, Nicaragua y Bolivia, que celebró que usted postule a un nuevo mandato como secretario general de nuestra OEA. Nadie ha honrado el cargo como usted y su concurso es imprescindible para que reine la democracia, y brille la libertad, en cada rincón de nuestra América.

Agradeciendo su deferencia, lo felicito y me despido atentamente.

Jorge Tuto Quiroga Ramirez
Ex presidente de Bolivia

- COMUNICACIÓN DE 17 DE DICIEMBRE DE 2018 DEL EXPRESIDENTE JORGE QUIROGA RAMÍREZ, DIRIGIDA A LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS A OBJETO QUE, ANTE LA CONTUMACIA JUDICIAL BOLIVIANA QUE DECLARA LA REELECCIÓN COMO DERECHO HUMANO, DESCONOCE EL REFERÉNDUM POPULAR EN CONTRARIO Y RECHAZA TODAS LAS IMPUGNACIONES, ELEVE UNA SOLICITUD DE OPINIÓN CONSULTIVA ANTE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS PARA SALVAR A LA DEMOCRACIA

La Paz, 17 de diciembre de 2018.

Dra. Margarette May Macaulay – Presidenta
Dr. Francisco José Egüiguren – Comisionado Relator para Bolivia
Dr. Paulo Abrão - Secretario Ejecutivo
COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH)
Organización de Estados Americanos (OEA)

Estimados presidenta, Comisionado y Secretario Ejecutivo:

Hace menos de tres días, el 14 de diciembre, el Tribunal Supremo Electoral de Bolivia rechazó la última impugnación a la candidatura de Evo Morales para una nueva reelección presidencial. Así, se ha consumado, total y plenamente, el golpe judicial/institucional contra la Constitución, que desconoce también el referendo popular del 21 de febrero de 2016. Tristemente, el órgano electoral anuló de esta manera los resultados de un referendo, cuya pregunta redactaron y sometieron a votación, al inscribir al actual Presidente como candidato inconstitucional. Para eso, se basaron en un fallo judicial que pretende calificar a la reelección indefinida

como un "derecho humano protegido por la OEA". Este golpe artero constituye la afrenta más grave a la democracia de mi país, desde que la recuperamos en 1982.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) finalmente tuvo una audiencia pública sobre este tema el pasado 5 de diciembre. Los representantes del gobierno argumentaron, con ridículos sofismas, que los resultados de una consulta popular pueden ser desconocidos mediante fallo judicial, ignorando el carácter vinculante de un referendo, si al Gobierno no le gusta la campaña o los resultados. Además, agregaron que requisitos como carencia de solvencia fiscal, no haber vivido en Bolivia 5 años, o falta de libreta de servicio militar, permiten inhabilitar candidaturas, pero la Constitución y una votación no inhabilitan al Presidente candidato; señalaron que un fallo de jueces serviles al oficialismo son de obligatorio cumplimiento, pero el resultado de un referendo no lo es. Sin vergüenza, y con cinismo y desparpajo, esgrimieron el caso del célebre preso político venezolano Leopoldo López Mendoza, como "jurisprudencia" para que Morales sea ReReRe-elegido.

A eso hemos llegado, un fallo de la Corte de San José, que nunca ha sido acatado por la tiranía venezolana para levantar la inhabilitación política que NO permite a López postular a cargo alguno hace 14 años, y que lo tiene encarcelado hace 5 años, pretende ser usado por Evo Morales, el títere de Maduro, para violar la Constitución boliviana y la voluntad de nuestro pueblo. El artículo 23 de la CADH es para impedir que dictaduras inhabiliten a candidatos opositores, no para encumbrar tiranías contra la voluntad de los electores.

Lo relevante es que en la audiencia de la CIDH se estableció que se han agotado todas las instancias internas en Bolivia, el 14 de diciembre se cerró la última posibilidad, y que por tanto el golpe judicial-institucional ha abierto una reelección indefinida, e inconstitucional, en Bolivia.

Por eso, una vez más, les reitero el pedido para que la CIDH pueda elevar una solicitud de opinión consultiva ante nuestra Corte de San José, a fin de establecer si la reelección presidencial perpetua es un derecho humano, supuestamente "amparado" por el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y por encima de las limitaciones a mandatos establecidas en una constitu-

ción aprobada por el pueblo. En el caso de mi país esta violación es más grave todavía, porque la limitación a una sola reelección presidencial fue ratificada por la voluntad soberana en otro referéndum, como fue el del 21 de febrero de 2016 cuando Bolivia dijo NO a otra reelección.

Para contrarrestar la protesta popular interna y un potencial rechazo externo, el Gobierno ha convocado anteladamente a "primarias" que no son tal, porque han limitado la inscripción a una fórmula por partido, sin competencia, constituyéndose estas primarias en meras mini-coronaciones con una sola candidatura en siglas opositoras -que han contado con un tiempo limitado para registrar adherentes- y una MEGA-coronación oficialista que es un censo de cocaleros, empleados públicos obligados, ladrones desesperados y movimientos alquilados. No será votación universal y completa de todos los bolivianos, porque a duras penas votará una cuarta parte del padrón electoral, pero el gobierno preparará tortas y cuadros engañosos para mostrar en medios estatales, y para-estatales, un alto "porcentaje" de apoyo para argumentar que Bolivia estuviera diciendo que sí, intentando borrar el estribillo democrático "BOLIVIA DIJO NO". La única forma de intentar mostrar que se rechazó la determinación del 21F, sería si el MAS obtiene más de los 2.682.517 votos que dijimos NO ese día, lo cual es imposible.

La CIDH ha visitado, verificado y condenado en Nicaragua los excesos represivos y sanguinarios de su régimen. Allá todo empezó con el mismo aberrante fallo judicial que se acaba de clonar en mi país. El 2009 los jueces de Ortega determinaron que ser tirano era un derecho humano, "protegido" por la CADH-OEA, así fue que se reeligió el 2011 y ahora busca quedarse eternamente, a sangre y fuego, con su binomio nepotista, dinástico y autoritario.

En Bolivia el gobierno ha copiado la manipulación judicial nicaragüense, con el agravante que aquí la Carta Magna con la limitación de una sola reelección no era heredada, antigua o vetusta, porque es del 2009, fue aprobada y refrendada por dos sufragios nacionales (2009 y 2016) a pedido del actual gobierno, que hoy tristemente viola su propia constitución desconociendo estas votaciones populares, ambas observadas por sendas misiones electorales de la OEA.

Por otra parte, las elecciones primarias convocadas por el MAS son un burdo remedo de la convocatoria que hizo Maduro a elecciones para una Asamblea Constituyente en Venezuela, el año 2017. Las reglas tramposas allá le permitían a Maduro obtener más de la mitad de los escaños, con tan solo un 10% de votación. Las coronaciones fraudulentas en Bolivia, porque NO hay elecciones dentro de ninguna tienda política, solo buscan que Evo Morales engañosamente muestre que tiene una supuesta "mayoría" para intentar borra la derrota que sufrió el 21F, e intente así validar su candidatura golpista e inconstitucional.

A diferencia de Nicaragua y Venezuela, esta vez en Bolivia nuestro sistema interamericano puede activar a tiempo los mecanismos que nos franquean las convenciones hemisféricas, para salvar la democracia boliviana y respetar la voluntad popular expresada el 21F del 2016. Para eso les pido que ustedes, como garantes de la democracia y libertad en nuestra región, pidan a la Corte de San José que emita un dictamen jurídico como el 908/2017, del 20 de marzo de 2018, de la respetada Comisión de Venecia. Ante una consulta del secretario Almagro, esta respetada Comisión de jurisconsultos europeos estableció, después de un análisis de la normatividad vigente en nuestra región, que la reelección NO es un derecho humano. Triste sería que el sistema interamericano democrático y de derechos humanos termine como la CONMEBOL, trasladando nuestros temas a Europa por no poder solucionarlos en casa o, peor todavía, callando sobre un tema medular hemisférico, cuando factores exógenos se han pronunciado tan rotundamente como la Comisión de Venecia.

El sistema interamericano debe determinar si la reelección presidencial indefinida es un derecho humano protegido por la CADH. Sería contradictorio que en todos los países signatarios de la Convención Americana se respete las limitaciones constitucionales sobre la reelección, con excepción de algunos países que utilizan esta CADH como un subterfugio que pretenda habilitar la reelección indefinida. El silencio del sistema interamericano terminaría siendo cómplice de esta burda y anti-democrática interpretación. En Nicaragua el 2009-11, la pasividad de la OEA terminó siendo una suerte de "silencio positivo" para la tiranía de Ortega-Murillo. Hoy está claro que un régimen que está dispuesto a aniquilar los límites de

mandato presidenciales de la constitución después está dispuesto a matar indiscriminadamente para aferrase al poder y no irse jamás. La inacción de la CIDH, de la Corte de San José y del sistema interamericano de la OEA, NO puede hoy repetir el trágico error de guardar silencio, como se hizo penosamente en Nicaragua.

Un dictamen de la Corte sobre esta materia salvará la democracia boliviana y garantizará la aplicación homogénea y coherente de la CADH en nuestro hemisferio. La gran mayoría de países respeta rigurosamente los límites de mandatos presidenciales, establecidos en sus constituciones; otros como Colombia, Perú y Ecuador han limitado, o están restringiendo, las re-elecciones mediante refrendo o modificaciones constitucionales; pero lamentablemente unos cuantos países usan la sacrosanta Convención de Derechos humanos no para proteger a ciudadanos de un estado opresor, sino a los tiranos de la votación y voluntad de sus ciudadanos.

Adjunto a esta esta misiva dos anexos. El primero es una propuesta de borrador con sugerencias de los elementos que podría contener la opinión consultiva que pido a ustedes como CIDH, así como a los gobiernos de Colombia y Brasil que fueron garantes y mediadores del acuerdo que permitió reformar y aprobar la actual Constitución de mi país el 2009, para que eleven ustedes este requerimiento a la Corte de San José. El segundo es un informe detallado del intento de prórroga en curso en Bolivia, que se denomina "Golpe a la Democracia y Desconocimiento de Votación 21F", para que la Comisión pueda contar con este insumo adicional.

Estos elementos, y el respeto a los principios constitutivos de la OEA, deberían motivar y generar un dictamen claro del sistema interamericano que establezca que ser tirano NO es un derecho humano, y rechace la burda manipulación de nuestro Pacto de San José para intentar justificar una reelección indefinida, que viola el artículo 168 de nuestra Constitución, el único en la historia de América Latina votado dos veces en siete años bajo observación de misiones electorales de la OEA.

El secretario general Luis Almagro lo aseveró de manera rotunda y contundente: "(el Presidente Morales) deberá respetar decisión popular que dijo NO a reelección. Ningún juez puede levantar el dictamen del único soberano: el pueblo". Después de recibir el in-

forme de la Comisión de Venecia él agregó: "El informe ahora presentado por la Comisión de Venecia confirma el criterio planteado por las misiones de observación electoral de la OEA, por eso enviaré este documento para conocimiento y análisis de la Comisión Interamericana de Derechos, la Corte Interamericana y el Comité Jurídico Interamericano". El secretario Almagro solicitó este informe por "la mala y reiterada práctica regional de modificar la Constitución durante un mandato para buscar la reelección o la posible perpetuación en el poder en sistemas presidenciales. En algunos casos, peores aún, se buscó sin cambio constitucional hacerlo mediante sentencias judiciales.....Estos límites buscan evitar la perpetuación en el poder y que la democracia se convierta en una dictadura de facto. En consecuencia, nadie puede argumentar tener derecho a postularse a una reelección después de un mandato si la Constitución establece lo contrario".

Hace años que lucho contra la expansión del proyecto autoritario y totalitario que se propagó por el hemisferio, mediante la destructiva combinación de la petro-chequera venezolana y la tecnología represiva cubana. Hoy estamos ante un punto de inflexión hemisférico. En los próximos meses, en nuestra América Latina, vamos a determinar si terminamos con cuatro Cubas, o con ninguna; con cuatro lunares autoritarios represivos, o con libertad y democracia plena en todo el hemisferio; con una OEA insulsa, silenciosa y cómplice, o con una OEA que cumpla con las convenciones americanas de derechos humanos y democráticos.

Muchos demócratas venezolanos y nicaragüenses ven a la CIDH como un buen médico que solo llega para hacer autopsias, como un bombero que solo aparece para rociar agua sobre las cenizas. Opositores y periodistas de estos países ven, con enorme frustración, que reciben medidas cautelares y reciben comunicados, cuando ya están presos, encarcelados, amordazados, exiliados o enterrados. Ustedes activan sus competencias, cuando se necesitan cascos azules de NNUU o bendiciones clericales en entierros. Les imploro que NO guarden un silencio cómplice sobre la utilización de la convención, que ustedes están llamados a salvaguardar, cuando esta se está usando para instaurar una tiranía totalitaria en Bolivia.

El silencio cómplice de ustedes hoy, sería equivalente al de un sacerdote que entrega el cáliz a un criminal, para que asesine feligreses que solo buscaban comunión.

Agradeciendo su deferencia y esperando que actúen, me despido atentamente.

Jorge Tuto Quiroga Ramírez
Ex presidente de Bolivia

cc: presidente del Consejo Permanente de la OEA
cc: Luis Almagro, secretario general de la OEA
cc: Embajador de Brasil ante la OEA
cc: Embajador de Colombia ante la OEA

- Comunicación de 6 de mayo de 2019 del expresidente Jorge Quiroga Ramírez, dirigida a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos reiterando su pedido para que eleven una solicitud de Opinión Consultiva ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la reelección presidencial

La Paz, 6 de mayo de 2019

Dra. Esmeralda Arosemena de Troitiño – Presidenta
Dr. Francisco José Eguiguren Praeli– Comisionado Relator para Bolivia
Dr. Paulo Abrão - Secretario Ejecutivo
COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH) de la OEA

Estimados Presidenta, Comisionado y Secretario Ejecutivo:

Me dirijo una vez más a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, reiterando mi pedido para que pueda elevar una solicitud de opinión consultiva ante nuestra Corte de San José, a fin de establecer si la reelección presidencial perpetua es un derecho humano, supuestamente "amparado" por el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y por encima de las limitaciones a mandatos establecidas en una constitución aprobada por el pueblo. En el caso de mi país esta violación es más grave todavía, porque la limitación a una sola reelección presidencial fue ratificada por la voluntad soberana en otro referéndum, como fue el del 21 de febrero de 2016 cuando Bolivia dijo NO a otra reelección.

Su Comisión ha recibido extensa documentación y solicitudes denunciando el golpe contra la Constitución que está perpetrando el Presidente Evo Morales, al desconocer el límite de mandatos presidenciales votado dos veces en siete años. También han tenido una audiencia pública sobre esta materia el 5 de diciembre del año pasado, así como han podido escuchar a representantes de la sociedad civil boliviana en sus sesiones en Sucre en febrero de este año. Ahora que la Comisión está sesionando en Jamaica, el pueblo democrático boliviano espera que ustedes cumplan su responsabilidad y eleven la opinión consultiva anexa a la Corte de San José.

La CIDH ha condenado los excesos represivos y sanguinarios del régimen Nicaragüense. Allá todo empezó con el mismo aberrante fallo judicial que se acaba de clonar en mi país. El 2009 los jueces de Ortega determinaron que ser tirano era un derecho humano, "protegido" por la CADH-OEA, así fue que se reeligió el 2011 y ahora busca quedarse eternamente, a sangre y fuego. En Bolivia el gobierno ha copiado la manipulación judicial de Ortega, con el agravante que aquí la Carta Magna con la limitación de una sola reelección no era heredada, antigua o vetusta, porque es del 2009, fue aprobada y refrendada por dos sufragios nacionales (2009 y 2016) a pedido del actual gobierno, que hoy tristemente viola su propia constitución desconociendo dos votaciones populares observadas por sendas misiones electorales de la OEA. En Nicaragua el 2009-11, la pasividad de la OEA terminó siendo una suerte de "silencio positivo" para la tiranía de Ortega-Murillo. Hoy está claro que un régimen que está dispuesto a aniquilar los límites establecidos en su constitución para quedarse en el poder, después está dispuesto a matar indiscriminadamente para aferrase a ese poder y no irse jamás.

A diferencia de Nicaragua, esta vez en Bolivia nuestro sistema interamericano puede activar a tiempo los mecanismos que nos franquean las convenciones hemisféricas, para salvar la democracia boliviana y respetar la voluntad popular expresada el 21F del 2016.

Para eso les pido que ustedes, como garantes de la democracia y libertad en nuestra región, pidan a la Corte de San José que emita un dictamen jurídico como el 908/2017, del 20 de marzo de 2018, de la Comisión de Venecia. Ante una consulta del Secretario Alma-

gro, esta respetada Comisión de jurisconsultos europeos estableció, después de un análisis de la normatividad vigente en nuestra región, que la reelección NO es un derecho humano. El Secretario General Luis Almagro lo aseveró de manera rotunda y contundente: "(el Presidente Morales) deberá respetar decisión popular que dijo NO a reelección. Ningún juez puede levantar el dictamen del único soberano: el pueblo". Después de recibir el informe de la Comisión de Venecia él agregó: "El informe ahora presentado por la Comisión de Venecia confirma el criterio planteado por las misiones de observación electoral de la OEA, por eso enviaré este documento para conocimiento y análisis de la Comisión Interamericana de Derechos, la Corte Interamericana y el Comité Jurídico Interamericano". El Secretario Almagro solicitó este informe por "la mala y reiterada práctica regional de modificar la Constitución durante un mandato para buscar la reelección o la posible perpetuación en el poder en sistemas presidenciales. En algunos casos, peores aún, se buscó sin cambio constitucional hacerlo mediante sentencias judiciales.....Estos límites buscan evitar la perpetuación en el poder y que la democracia se convierta en una dictadura de facto. En consecuencia, nadie puede argumentar tener derecho a postularse a una reelección después de un mandato si la Constitución establece lo contrario".

Sería contradictorio que en todos los países signatarios de la Convención Americana se respete las limitaciones constitucionales sobre la reelección, con excepción de algunos países que utilizan esta CADH como un subterfugio que pretenda habilitar la reelección indefinida. Un dictamen de la Corte sobre esta materia, salvará la democracia boliviana y garantizará la aplicación homogénea y coherente de la CADH en nuestro hemisferio. La gran mayoría de países respeta rigurosamente los límites de mandatos presidenciales, establecidos en sus constituciones; otros como Colombia, Perú y Ecuador han limitado, o están restringiendo, las re-elecciones mediante refrendo o modificaciones constitucionales; pero lamentablemente unos cuantos países usan la sacrosanta Convención de Derechos humanos no para proteger a ciudadanos de un estado opresor, sino a los tiranos de la votación y voluntad de sus ciudadanos.

Adjunto a esta esta misiva dos anexos. El primero es una propuesta de borrador con sugerencias de los elementos que podría contener la opinión consultiva que pido a ustedes como CIDH, así como a los gobiernos de Colombia y Brasil que fueron garantes y mediadores del acuerdo que permitió reformar y aprobar la actual Constitución de mi país el 2009, para que eleven ustedes este requerimiento a la Corte de San José. El segundo es un informe detallado del intento de prórroga en curso en Bolivia, que se denomina "Golpe a la Democracia y Desconocimiento de Votación 21F", para que la Comisión pueda contar con este insumo adicional.

Muchos demócratas venezolanos y nicaragüenses ven a la CIDH como un buen médico que solo llega para hacer autopsias, o como un bombero que solo aparece para rociar agua sobre las cenizas. Les imploro que NO guarden un silencio cómplice sobre la grotesca manipulación de la convención de DDHH, que ustedes están llamados a salvaguardar, cuando esta se está usando para instaurar una tiranía totalitaria en Bolivia.

Agradeciendo su deferencia y esperando que actúen, me despido atentamente.

Jorge Tuto Quiroga Ramírez
Ex presidente de Bolivia

cc: Luis Almagro, secretario general de la OEA

cc: Embajador de Brasil ante la OEA

cc: Embajador de Colombia ante la OEA

- COMUNICACIÓN DE 17 DE MAYO DE 2019 DEL EXPRESIDENTE COLOMBIANO ANDRÉS PASTRANA ARANGO, DIRIGIDA AL PRESIDENTE DE COLOMBIA, IVÁN DUQUE MÁRQUEZ, HACIÉNDOSE ECO DEL PEDIDO DEL EXPRESIDENTE JORGE QUIROGA Y DE OTROS EXPRESIDENTES IBEROAMERICANOS COMO DE LA SOCIEDAD CIVIL BOLIVIANA Y PIDIÉNDOLE REQUIERA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS LA OPINIÓN CONSULTIVA SOBRE LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL, A CUYO EFECTO LE HACE ENTREGA DEL PROYECTO DE SOLICITUD

Bogotá, 17 de mayo de 2019

Doctor IVÁN DUQUE MÁRQUEZ
Presidente de la República
Ciudad

Querido presidente y amigo:

Le escribo para solicitar que nuestro gobierno eleve una opinión consultiva ante nuestra Corte de San José, a fin de establecer si la reelección presidencial perpetua es un derecho humano, supuestamente "amparado" por el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y por encima de las limitaciones a mandatos establecidas en una constitución.

Lo hago porque como usted conoce, junto a nuestro común amigo el expresidente Tuto Quiroga de Bolivia, con varios otros exmandatarios, venimos defendiendo activamente la libertad en Venezuela, Cuba y Nicaragua. Por ello he recibido este pedido de demócratas y líderes de la sociedad civil boliviana.

Nos transmiten este pedido porque la actual Constitución boliviana, que establece una sola reelección presidencial, fue aprobada en referéndum el año 2009 después de una negociación política con mediación y garantes internacionales. Entre esos garantes estaba nuestro país y Brasil. Esta limitación a la reelección fue ratificada el 21 de febrero de 2016, cuando el pueblo boliviano rechazó, en un segundo referéndum, extender la reelección con un mandato adicional. Lamentablemente el gobierno de Evo Morales busca desconocer estos mandatos populares vinculantes y recurriendo a la artimaña judicial de Ortega en Nicaragua, ha usado su control sobre el Poder Judicial para replicar ese dictamen que señala que la reelección perpetua es un "derecho humano" protegido por el artículo 23 de la CADH-OEA.

En Colombia sufrimos cada día las consecuencias de ignorar la voluntad popular expresada en un referéndum. En Bolivia se está pisoteando la Carta Magna que fue aprobada y refrendada el 2009 y 2016, a pedido del actual gobierno, el que hoy tristemente viola su propia constitución desconociendo dos votaciones populares observadas por sendas misiones electorales de la OEA.

La Corte de San José debe pronunciarse no solo por Bolivia, sino también por la armonización y coherencia en este tema fundamental para la democracia hemisférica. Sería contradictorio que en todos los países signatarios de la Convención Americana se respete las limitaciones sobre la reelección; incluso algunos, como nuestro país Colombia, Peru y Ecuador han limitado, o están restringiendo, las reelecciones; mientras Nicaragua y Bolivia grotescamente utilizan esta CADH como un subterfugio para habilitar la reelección indefinida, incubando el nefasto continuismo autoritario.

Agradeciendo su deferencia y esperando su ayuda, me despido atentamente.

Expresidente de la Republica de Colombia

Adjunto: Borrador de Solicitud de Opinión Consultiva a la CIDH

- Comunicación de 27 de mayo de 2019 del expresidente Jorge Quiroga Ramírez, dirigida al presidente de la República Federativa de Brasil, Jair Messias Bolsonaro, invitándole a presentar una solicitud de Opinión Consultiva ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la reelección presidencial como pretendido derecho humano, anexando dos (2) documentos en apoyo

La Paz, 27 de mayo de 2019.

Excelentísimo
Jair Messias Bolsonaro
Presidente
República Federativa de Brasil

Estimado Presidente:

El 10 de octubre del año pasado le dirigí una misiva a su predecesor denunciando que estaba en curso en Bolivia un golpe institucional/judicial desatado por el gobierno del Presidente Evo Morales, que buscaba asegurar una nueva postulación del candidato-Presidente contraviniendo la Constitución y desconociendo un referéndum popular, en el que mi país votó en contra de modificar la Carta Magna, rechazando la posibilidad que el actual binomio gobernante postule a una ReReRe-elección.

Para defender la democracia y la voluntad popular expresada en dos referendos, en el año 2009 y otro el 21-febrero del 2016, recurrimos a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH-OEA), a fin de que esta Comisión eleve una opinión consultiva ante nuestra Corte de San José, a fin de establecer si la reelección presi-

dencial perpetua es un derecho humano, supuestamente "amparado" por el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y por encima de las limitaciones a mandatos establecidas en una constitución aprobada por el pueblo. Hicimos esto porque el Presidente Morales instrumentalizó sus sumisos órganos judiciales y electorales, para que estos dictaminen que el derecho a la reelección perpetua sería un "derecho humano" supra-constitucional, por encima de la votación del mismísimo soberano, por lo que en Bolivia se aceptó la inscripción ilegal de Morales. En mi país se han agotado las instancias internas.

La CIDH tiene conocimiento pleno de este golpe alevoso: el Comisionado Relator visitó mi país, la CIDH recibió varias cartas y amplía documentación denunciando esta maniobra oficialista, la Comisión tuvo una audiencia pública sobre esta materia en diciembre del 2018 y hace unos meses sesionó en Bolivia, donde escuchó a organizaciones de la sociedad civil que reclamaban por el respeto a la Constitución y al voto popular. Tristemente, la CIDH no ha cumplido su responsabilidad estatutaria y se ha convertido en una instancia cómplice del prorroguismo del actual régimen boliviano. Muchos demócratas venezolanos y nicaragüenses han aprendido que la CIDH es como un médico que solo llega para hacer autopsias, o como un bombero que solo aparece para rociar agua sobre las cenizas. Ahora guardan un silencio cómplice sobre la grotesca manipulación de la convención de DDHH, que están llamados a salvaguardar, cuando esta se está usando para instaurar una tiranía totalitaria en Bolivia.

El golpe en curso en mi país tendrá graves consecuencias domésticas, democráticas y hemisféricas.

Primero, las domésticas. La violación a los límites de mandatos constitucionales de parte de un Presidente en funciones empezó en Nicaragua, cuando el 2009 los jueces de Ortega determinaron que ser tirano era un derecho humano, "protegido" por la CADH-OEA, así fue que se reeligió el 2011 y ahora busca quedarse eternamente, a sangre y fuego. Después, esto fue replicado en Honduras. Ahora en Bolivia el gobierno ha copiado la manipulación judicial de Ortega, con el agravante que aquí la Carta Magna con la limitación de una sola reelección no era heredada, antigua o vetusta, porque es del 2009, fue aprobada y refrendada por dos sufragios nacionales (2009

y 2016) a pedido del actual gobierno, que hoy tristemente viola su propia constitución desconociendo dos votaciones populares observadas por sendas misiones electorales de la OEA. En Nicaragua el 2009-11, la pasividad de la OEA terminó siendo una suerte de "silencio positivo" para la tiranía de Ortega-Murillo. Hoy está claro que un régimen que está dispuesto a aniquilar los límites establecidos en su constitución para quedarse en el poder, después está dispuesto a matar indiscriminadamente para aferrase a ese poder y no irse jamás.

Segundo, las consecuencias de incoherencia democrática regional. Sería profundamente contradictorio que en todos los países signatarios de la Convención Americana se respete las limitaciones constitucionales sobre la reelección, con excepción de algunos países que utilizan esta CADH como un subterfugio que pretenda habilitar la reelección indefinida. Un dictamen de la Corte sobre esta materia, salvará la democracia boliviana y garantizará la aplicación homogénea y coherente de la CADH en nuestro hemisferio. La gran mayoría de países respeta rigurosamente los límites de mandatos presidenciales, establecidos en sus constituciones; otros como Colombia, Perú y Ecuador han limitado, o están restringiendo, las reelecciones mediante refrendo o modificaciones constitucionales; pero lamentablemente unos cuantos países usan la sacrosanta Convención de Derechos humanos no para proteger a ciudadanos de un estado opresor, sino a los tiranos de la votación y voluntad de sus ciudadanos. En el caso de mi país esta violación es más grave todavía, porque la limitación a una sola reelección presidencial fue ratificada por la voluntad soberana en otro referéndum, como fue el del 21 de febrero de 2016, cuando Bolivia dijo NO a otra reelección.

Tercero, las secuelas hemisféricas de largo plazo. Nuestra región tiene cuatro regímenes abiertamente dictatoriales, o sañudamente autoritarios. Cuba, manejada por la cuasi nonagenaria, gerontocrática nomenclatura Castrista; la narcotiranía venezolana; la dinastía nepotista nicaragüense y el régimen servilmente Madurista de Morales en Bolivia. La característica común de estos cuatro es la reelección indefinida mediante el sometimiento de las instituciones independientes, el amedrentamiento sistemático de la prensa libre y la criminalización de la oposición. El problema, estimado presidente, no es el "populismo", es el continuismo.

Recurro a su gobierno porque los Estados de Brasil y Colombia actuaron como mediadores y garantes del acuerdo constitucional del 2008 en mi país, en el que se estableció el límite a una sola reelección presidencial. Así votamos la nueva Constitución el 2009. Cuando Morales intentó modificar esta limitación mediante referéndum popular en febrero del 2016, Bolivia dijo NO. Al estar en curso en mi país la violación flagrante de una cláusula votada DOS veces, y ante el silencio negligentemente criminal de la CIDH, pido a su gobierno que pueda elevar una opinión consultiva a la Corte de San José para que ésta emita un dictamen jurídico como el 908/2017, del 20 de marzo de 2018, de la Comisión de Venecia. Esta respetada instancia de jurisconsultos europeos estableció, después de un análisis de la normatividad vigente en nuestra región, que la reelección NO es un derecho humano.

Adjunto a esta esta misiva dos anexos. El primero es una propuesta de borrador con sugerencias de los elementos que podría contener la opinión consultiva que pido eleve a San José el gobierno de Brasil, pediremos lo mismo al gobierno de Colombia, para que como garantes y mediadores del acuerdo que permitió reformar y aprobar la actual Constitución de mi país el 2009, puedan someter ustedes este requerimiento a la Corte de San José. El segundo anexo es un informe detallado del intento de prórroga en curso en Bolivia, que se denomina "Golpe a la Democracia y Desconocimiento de Votación 21F", para que su gobierno pueda contar con este insumo adicional.

Agradeciendo su deferencia y esperando su ayuda para preservar la democracia en Bolivia y nuestra región, me despido atentamente.

Jorge Tuto Quiroga Ramírez
Ex presidente de Bolivia

Adj. I: Borrador de Solicitud de Opinión Consultiva (17-Dic) a la Corte Interamericana de Derechos Humanos

Adj. II: Informe "Golpe a la Democracia y Desconocimiento de Votación 21F"8

ANEXOS REFERIDOS EN LOS ANTECEDENTES

PROYECTO DE SOLICITUD DE OPINIÓN CONSULTIVA A LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

ALCANCES Y LÍMITES DEL ARTÍCULO DE LA "CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS" EN EL CONTEXTO DE LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL EN LAS AMÉRICAS

I. LEGITIMACIÓN Y COMPETENCIA

1. La Republica Federativa del Brasil (en adelante "Brasil") somete ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Honorable Corte" o "Corte Interamericana") la presente solicitud de Opinión Consultiva, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 64.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante "la Convención" o "la Convención Americana") y el artículo 70 del Reglamento de la Corte.

2. El artículo 64.1 de la Convención Americana establece: "Los Estados miembros de la Organización podrán consultar a la Corte acerca de la interpretación de esta Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos. Asimismo, podrán consultarla, en lo que les compete, los órganos enumerados en el capítulo X de la Carta de la Organización de los

Estados Americanos[1], reformada por el Protocolo de Buenos Aires".

3. El artículo 70 del Reglamento de la Corte dispone:

   1. *Las solicitudes de opinión consultiva previstas en el artículo 64.1 de la Convención deberán formular con precisión las preguntas específicas sobre las cuales se pretende obtener la opinión de la Corte*.

   2. *Las solicitudes de opinión consultiva formuladas por un Estado miembro o por la Comisión, deberán indicar, además, las disposiciones cuya interpretación se pide, las consideraciones que originan la consulta y el nombre y dirección del Agente o de los Delegados*.

4. El artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana que establece: "*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*

---

[1] El Protocolo de Buenos Aires determinó que el capítulo IX de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, titulado "De los Órganos", pasará a ser capitulo X, con el mismo título y constituido por el artículo 51, redactado así:

Artículo 51

La Organización de los Estados Americanos realiza sus fines por medio de:

a) la Asamblea General;

b) la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores;

c) Los Consejos;

d) El Comité Jurídico Interamericano;

e) La Comisión Interamericana de Derechos Humanos;

f) La Secretaría General;

g) Las Conferencias Especializadas, y

h) los Organismos Especializados.

del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos."

5. El artículo 4 de esta misma Carta señala en su segundo acápite: "*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*."

6. El artículo 7 de la Carta establece: "*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*."

7. **La República Federativa de Brasil designa a _____, como delegado ante la Honorable Corte. El delegado está ubicado en la dirección_____**.

II. MOTIVACIÓN

8. A partir de 1948, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ha desempañando las funciones de conformidad con la Carta de la Organización de los Estados Americanos, y otros instrumentos interamericanos.

9. En los últimos 15 años, distintos órganos de la OEA han identificado una determinada tendencia en la región hacia reformas constitucionales que permiten la reelección en los distintos niveles de gobierno. Diferentes secretarías, departamentos de la OEA y la CIDH han recibido consultas y denuncias reiteradas sobre el mismo tema por parte de múltiples actores de la sociedad civil, partidos políticos, oposición, funcionarios de la rama judicial, legislativa y administrativa de distintos países del hemisferio.

10. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos considera que la alternancia en el poder es un valor democrático

necesario para la construcción de un Estado de Derecho en concordancia con el tercer atributo enunciado en la Declaración de Santiago de Chile adoptada en la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, en agosto de 1959:[2] *"La perpetuación en el poder, o el ejercicio de éste sin plazo determinado y con manifiesto propósito de perpetuación, son incompatibles con el ejercicio de la democracia"*.

11. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos motiva la presente solicitud de Opinión Consultiva en la necesidad de contar con estándares interamericanos acerca de los límites al mandato con el objeto de poder cumplir con sus funciones establecidas, además de establecer si el artículo 23 de la Convención Americana puede ser utilizado por poderes judiciales en algunos países miembros para anular límites a la reelección presidencial, mientras en otros se respeta rigurosamente las limitaciones a la reelección establecidas en las respectivas constituciones.

12. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos presenta esta opinión consultiva ante la constatación que en tres países –Nicaragua, Honduras y Bolivia– se ha interpretado el Artículo 23 de la Convención Americana para habilitar la reelección indefinida, contraviniendo límites constitucionales, a pesar que estas limitantes, en algún caso, incluso han sido aprobados por referéndum popular.

---

[2] Declaración de Santiago de Chile, adoptada en la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, agosto de 1959. A través del tercer atributo de la Declaración de Santiago de Chile se enunciaron atributos de la Democracia que están plenamente vigentes, los cuales deben relacionarse con los elementos esenciales y componentes fundamentales enumerados en la Carta Democrática Interamericana.

III. FONDO

13. La presente solicitud de Opinión Consultiva se refiere a los límites y alcances de la reelección presidencial en las Américas.

14. Primero, desde un punto de vista dogmático, la Comisión consulta a la Corte Interamericana si a la luz de la Convención Americana, la reelección es entendida como un derecho o como una opción de regulación de los regímenes electorales de cada país.

15. Segundo, desde un punto de vista orgánico, la Comisión consulta a la Corte Interamericana sobre qué tipo de reforma constitucional es congruente con la Convención cuando el objetivo es suprimir las regulaciones que limitan la reelección.

EXPLICACIÓN CONSULTA DOGMÁTICA

16. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha notado, en múltiples países[3], intentos de reforma a través de distintos mecanismos con el objeto de derogar las regulaciones, que limitan los mandatos, contenidas en las constituciones.

17. En la región existen distintas figuras de reelección[4]: la inmediata por término fijo, la reelección interrumpida y la alterna. También hay países que prohíben la reelección.

---

[3] Ejemplos de los países: Argentina, Brasil, Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia, Venezuela, Panamá, Costa Rica, Nicaragua y República Dominicana.

[4] En América Latina, la reelección presidencial es admitida en 14 (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela). De estos 14 países, 3 cuentan con reelecciones ilimitadas, 5 con reelecciones continuas por términos fijos y 6 con reelecciones alternas (no inmediatas).

18. Quienes impulsan este tipo de reformas desde el poder para poder mantenerse en el poder argumentan que la reelección es un derecho y que en consecuencia su regulación implica la vulneración al artículo 23 de la Convención.

19. El artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece:

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.

EXPLICACIÓN CONSULTA ORGÁNICA

20. Tradicionalmente, la vía ordinaria para impulsar una modificación tan fundamental en la estructura de poder de un país, como la reelección, es a través de una reforma constitucional. La reforma puede ser parcial o implicar la elaboración de una nueva constitución. En los países con constituciones rígidas, se elabora un procedimiento especial para reformar o derogar las disposiciones de la misma.

21. Por un lado, las reformas constitucionales en muchos países tiene como base un ejercicio de democracia representativa.

Por lo general, estos países contemplan la posibilidad de modificación constitucional parcial vía legislativa a través proyectos de ley orgánica o modificación integral vía un organismo de representaste colegiados a través de una asamblea constituyente. Por otro lado, otro proceso de modificación constitucional común es a través de mecanismos de democracia directa a través de instrumentos como el referéndum.

22. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos percibe que existe la tendencia de líderes políticos aspirando a la continuidad, impulsando reformas con el objeto de derogar regulaciones a la reelección por vía exclusivamente de interpretación jurisdiccional, algunas veces yendo en contra del proceso de modificación previsto en la propia Constitución.

23. Este tipo de acciones, por vía exclusivamente de interpretación jurisdiccional, deja dudas sobre la legitimidad popular de dicho cambio y suscita interrogantes sobre la opción de optar por procesos de reforma más democráticos. De igual manera, no hay necesariamente un cambio legislativo resultante de la reforma constitucional. En consecuencia, las limitaciones al mandato pueden mantenerse como derecho positivo vigente.

24. Ejemplos de reformas para derogar regulaciones a la reelección por vía exclusivamente de interpretación jurisdiccional se enumeran a continuación:

25. En 2003, en Costa Rica, la sala constitucional, a través de la sentencia N° 02771, anuló la reforma de 1969 que eliminaba la reelección, permitiendo la reelección alterna cada ocho años.[5] La sentencia N° 02771 hizo posible que el pre-

[5] Sentencia 2717 de 2003, Sala Constitucional, Costa Rica, https://vlex.co.cr/vid/-498528034 (Anexo I)

sidente Óscar Arias volviera a ser elegido como presidente, 16 años después de haber ocupado el cargo.[6]

26. En 2009, en Nicaragua, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, a través de la sentencia 504, declaró inaplicables los artículos 147 y 148 de la Constitución que prohibían la reelección continua de los cargos a Presidente, Vicepresidente, Alcalde y Vicealcalde, permitiendo la reelección inmediata del Presidente Daniel Ortega.[7]

27. En 2015, en Honduras, la sala constitucional de la Corte Suprema de Justicia, a través de la sentencia RI-1343-14, declaró inaplicable el artículo 239 de la Constitución[8] que prohibía la reelección y en ese sentido estableció la inconstitucionalidad del artículo 330 que sancionaba a todo el que propusiera la reforma, permitiendo al actual Presidente Juan Orlando Hernández volver a candidatearse.[9]

28. En 2017, en Bolivia, el Tribunal Constitucional Plurinacional, a través de la sentencia 0084/2017, declaró la aplicación preferente del artículo 23 de la Convención Americana por sobre el artículo 168 de la Constitución, que limitaba a una sola reelección continua y cuya validez había sido ratificada en el referéndum popular del 21 de febrero de 2016. En esa línea, esta sentencia también anuló varios artículos de la ley del régimen electoral que limitaban a una sola reelección consecutiva, para potencialmente permitir al Pre-

---

6 Sentencia 2717 de 2003, Sala Constitucional, Costa Rica, https://vlex.co.cr/vid/-498528034

7 Sentencia 504 de 2009, sala constitucional de la Corte Suprema, Nicaragua, http://enlaceacademico.ucr.ac.cr/sites/default/files/publicaciones/20091022-SENTENCIA-504-2009.pdf (Anexo II)

8 Artículo 239 de la Constitución de Honduras.

9 Sentencia RI-1343-14, sala constitucional de la Corte Suprema, Honduras, https://hn.vlex.com/vid/671837089 (Anexo III)

sidente Morales optar por un cuarto mandato presidencial consecutivo.[10]

29. Ejemplos de reformas para, por el contrario, limitar la reelección, se enumeran a continuación:

30. En 2015, en Colombia, el Poder Legislativo, a través del Acto #2, eliminó la reelección presidencial y limitó la gestión constitucional del Jefe de Estado a un solo mandato de cuatro años.[11]

31. En febrero de 2018, en Ecuador, con casi 70% de votación popular el pueblo eliminó la reelección indefinida vigente, para limitar a todas las autoridades de elección popular a una sola reelección para el mismo cargo.[12]

32. En octubre del 2018, el Tribunal Constitucional del Perú, recurriendo al informe de la Comisión de Venecia de marzo del 2018, ratificó la prohibición de reelección de autoridades locales.[13]

33. En diciembre del 2018, vía referendo, Perú prohibió la reelección de parlamentarios. [14]

IV. JURISPRUDENCIA CORTE INTERAMERICANA

34. La Corte Interamericana determinó que la renovación de las élites políticas son necesarias para el cumplimiento de los

---

10 Sentencia 0084 de 2017, Tribunal Constitucional Plurinacional, Bolivia, https://edwinfigueroag.files.wordpress.com/2017/12/sentencia-0084-2017-tcp-bolivia-reeleccion-evo-morales.pdf

11 Acto Legislativo 2 de 2015, Colombia, http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/actoslegislativos/ACTO%20LEGISLATIVO%2002%20DEL%2001%20JULIO%20DE%202015.pdf

12 Resultado de referéndum popular de 2018, Ecuador, Ver Pregunta 2, https://resultados2018.cne.gob.ec/

13 https://gestion.pe/peru/politica/tribunal-constitucional-ratifica-prohibicion-reeleccion-alcaldes-nndc-246359

14 https:// www.elperiodico.com/es/internacional/20181210/referendum-peru-no-reeleccion-congresistas-7192596

valores democráticos establecidos en instrumentos internacionales al señalar en el *Castañeda Gutman Vs. México,* que "*los derechos políticos consagrados en la Convención Americana, así como en diversos instrumentos internacionales, deben propiciar el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político*".[15]

35. La Honorable Corte, en el caso *Yatama vs. Nicaragua,* estableció que para el ejercicio de los derechos políticos consagrados en el artículo 23 de la Convención "*es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación*".[16] En este sentido, la continuidad en el poder de líderes políticos puede significar, para otras organizaciones o minorías, un obstáculo para participar en elecciones justas.

36. En el caso *Castañeda Gutman Vs. México,* la Honorable Corte señaló que "*la participación política mediante el ejercicio del derecho a ser elegido supone que los ciudadanos puedan postularse como candidatos en condiciones de igualdad y que puedan ocupar los cargos públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad de votos necesarios para ello*".[17]

---

15 Caso *Castañeda Gutman Vs. México*, Corte IDH, Sentencia de 6 de agosto de 2008, Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. http://www.ordenjuridico.gob.mx/JurInt/STCIDHM01.pdf

16 Caso *Yatama Vs. Nicaragua*, Corte IDH, Sentencia de 23 de junio de 2005, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Párrafo 195. http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec _127_ esp.pdf

17 Caso *Castañeda Gutman Vs. México*, Corte IDH, Sentencia de 6 de agosto de 2008, Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Párrafo 148. http://www.ordenjuridico.gob.mx/JurInt/STCIDHM 01.pdf

37. Volviendo al caso *Yatama vs. Nicaragua*, la Honorable Corte consideró 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*".[18]

38. La Corte Interamericana, en ese mismo caso estableció que la reglamentación de derechos políticos *"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".*[19]

39. En ese sentido, la Corte argumentó que los Estados *"pueden establecer estándares mínimos para regular la participación política, siempre y cuando sean razonables de acuerdo a los principios de la democracia representativa."* Para tal fin, la Honorable Corte solicita tomar en cuenta el artículo 6 de la Carta Democrática Interamericana, el cual insta a *"[p]romover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia".*[20]

40. La Corte Interamericana, en el caso *Castañeda Gutman Vs. México*, determinó que la posibilidad de reglamentación de los derechos políticos incluidos en el párrafo 2 artículo 23 de la Convención pueden realizarse "*Siempre que no sean desproporcionados o irrazonables, [ya que] se trata de límites que legítimamente los Estados pueden establecer para regular el ejercicio y goce de los derechos políticos y*

---

18 Caso *Yatama Vs. Nicaragua*, Corte IDH, Sentencia de 23 de junio de 2005, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Párrafo 195. Párrafo 206.

19 *Ibídem*. Párrafo 206.

20 *Ibídem*. Párrafo 207.

que se refieren a ciertos requisitos que las personas titulares de los derechos políticos deben cumplir para poder ejercerlos".[21]

V. SISTEMA UNIVERSAL Y EUROPEO

41. En el ámbito universal, el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establece parámetros amplios en lo que se refiere a la regulación de los derechos políticos. El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, al interpretar dicha norma ha dicho que "*el Pacto no impone ningún sistema electoral concreto" sino que todo sistema electoral vigente en un Estado "debe ser compatible con los derechos amparados por el artículo 25 y garantizar y dar efecto a la libre expresión de la voluntad de los electores*".[22]

42. El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas expresó, en las Observaciones finales sobre el segundo informe periódico de Honduras durante las Sesiones celebradas los días 5 y 6 de julio de 2017, su preocupación respecto a la reforma impulsada en Honduras en el 2015 por el hecho de que "*a pesar del límite del mandato presidencial establecido en la Constitución el titular del cargo se presente a la reelección*".[23]

---

[21] Caso *Castañeda Gutman Vs. México*, Corte IDH, Sentencia de 6 de agosto de 2008, Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Párrafo 155. http://www.ordenjuridico.gob.mx/JurInt/STCIDHM01.pdf

[22] Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, Observación general Nº 25, Derecho a participar en los asuntos públicos, derecho a votar y derecho al acceso, en condiciones de igualdad a las funciones públicas (art. 25) de 12 de julio de 1996. http://portales.te. gob.mx /internacional/sites/portales.te.gob.mx.internacional/files/OBSERVACION%20GENERAL%20NO.%2025.pdf

[23] Comité de Derechos Humanos, Observaciones finales sobre el segundo informe periódico de Honduras, CCPR/C/SR.3378 y 3379, Sesiones celebradas los días 5 y 6 de julio de 2017.

43. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en el *caso Zdanoka v Latvia*, se pronunció sobre el derecho a votar y a ser votado que se deriva del artículo 3 del Protocolo 1 al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales: "*Existen numerosas maneras de organizar e implementar sistemas electorales y una riqueza de diferencias basadas en el desarrollo histórico, diversidad cultural y pensamiento político de los Estados*".[24]

44. La Comisión Europea para la Democracia a Través del Derecho (conocida como la "*COMISIÓN DE VENECIA*"), a requerimiento del Secretario General de la OEA, emitió el 20 de marzo del 2018 el "I*nforme Sobre los Límites a la Reelección, Parte I – Presidentes*"[25], en el cual, después de un minucioso análisis, respondió las cuatro preguntas planteadas por el Secretario Almagro de la siguiente manera:

1) ¿**Existe un derecho humano a la reelección? En caso afirmativo, ¿qué límites tiene este derecho**?

"La Comisión de Venecia opina que no existe un derecho humano específico y diferenciado a la reelección. La posibilidad de presentarse para un cargo para otro período prevista en la legislación es una modalidad, o una restricción, del derecho a la participación política y, específicamente, a contender por un cargo."

"Según las normas internacionales, en particular el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, independientemente de su forma de constitución o gobierno, los Estados deben adoptar las medidas legislativas o de otro tipo que puedan ser necesarias para garantizar que los ciuda-

---

24 ECHR, Case Zdanoka v Latvia, judgment of 16 March 2006 [GC], no. 58278/00, § 103. http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/actuarios/Zdanoka_v_%20Latvia.pdf

25 Estudio No. 908/2017, Comisión de Venecia, Marzo 2018. http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2018)010-spa

danos tengan efectivamente la posibilidad de gozar de los derechos protegidos. Cualesquiera condiciones que se impongan al ejercicio de los derechos que ampara el artículo 25 no deben ser discriminatorias y deberán basarse en criterios objetivos y razonables."

2) ¿Los límites a la reelección restringen los derechos humanos y políticos de los candidatos?

"*En las democracias modernas, a pesar de que el principio del sufragio universal disfruta de amplia aceptación y protección cuidadosa, el derecho de ser elegido puede verse limitado con mayor facilidad como consecuencia tanto de los requisitos legales como del número limitado de puestos de elección disponibles. El sistema gubernamental determina la extensión del derecho a ser elegido. El sistema gubernamental es decidido por el pueblo, la entidad soberana encargada de establecer la constitución*."

"Los límites a la reelección presidencial son comunes tanto en sistemas presidenciales como semipresidenciales y también existen en los sistemas parlamentarios (tanto cuando el Jefe de Estado es elegido directamente como indirectamente), mientras que en estos últimos sistemas no se imponen para los primeros ministros, cuyo mandato, a diferencia del de los presidenciales, puede ser retirado por el Parlamento en cualquier momento. En los sistemas presidenciales y semipresidenciales, los límites a la reelección presidencial representan entonces un medio para reducir el peligro del abuso del poder por el jefe del poder ejecutivo. Así pues, persiguen los fines legítimos de proteger los derechos humanos, la democracia y el estado de derecho. El derecho de postularse en elecciones tras un primer mandato no puede ser garantizado si la constitución dispone lo contrario. La restricción del derecho de los presidentes en funciones a ser elegidos se deriva de una elección soberana del pueblo en busca de los objetivos legítimos de interés general a los que se hizo referencia arriba, que prevalecen por sobre el derecho del Presidente en funciones. Los criterios para tal restricción deben ser tanto objetivos como ra-

zonables y no pueden ser discriminatorios en el sentido de que deben ser neutrales y no ser impuestos o eliminados de tal manera que se destituyera a un servidor en funciones o se asegurara la continuidad del mandato del gobernante de turno (por ejemplo, al eliminar los límites a la reelección). Es posible evitar este riesgo si estos cambios no benefician al mandatario en funciones."

"En conclusión, los límites a la reelección que satisfacen los criterios anteriores no restringen indebidamente los derechos humanos y políticos de los candidatos."

3) ¿Los límites a la reelección restringen los derechos humanos y políticos de los electores?

"En una democracia constitucional y representativa queda implícito que los representantes ejercen solamente los poderes que se les asignan de acuerdo con las disposiciones constitucionales. Las elecciones genuinas, libres y periódicas acordes con el párrafo (b) del artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos son esenciales para asegurar la rendición de cuentas de los gobernantes en el ejercicio de los poderes que se les confieren. Estas elecciones deben celebrarse a intervalos que no sean indebidamente prolongados y que aseguren que la autoridad del gobierno continúe basándose en la libre expresión de la voluntad de los electores."

"Es cierto que los límites a la reelección pueden desalentar a los votantes de seleccionar de nuevo a un Presidente o ex presidente. Sin embargo, esta es una consecuencia inevitable de la necesidad de restringir el derecho a la reelección de un Presidente o de un ex presidente. Como se argumentó anteriormente, los límites a la reelección tienen como objetivo preservar la democracia y proteger el derecho humano a la participación política. Contribuyen a garantizar que las elecciones periódicas sean "genuinas" en el sentido del artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del artículo 23(1b) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y a asegurar que los representantes sean libremente elegidos y responsables ante los

ciudadanos. Adicionalmente, cuando el pueblo decide adoptar un sistema presidencial o semipresidencial, también tiene la facultad de decidir el poder presidencial y el período de la presidencia. Por lo tanto, los límites a la reelección presidencial son una restricción autoimpuesta al poder del pueblo de elegir libremente a un representante con el objetivo de mantener un sistema democrático.

"En opinión de la Comisión y a la luz del análisis comparativo de las constituciones de los 58 países considerados, abolir los límites a la reelección presidencial representa un paso atrás en materia de logro democráticos. Sea como fuere, si el pueblo desea modificar los límites a la reelección, ha de buscarse una enmienda constitucional acorde con las normas constitucionales aplicables.

"En la medida en que una prohibición o restricción a la reelección pueda afectar el derecho y la capacidad de los ciudadanos de hacer responsables a quienes ocupan el poder, cabe resaltar que esta capacidad siempre se ve limitada por condiciones legales relacionadas con las reglas del sufragio, como edad, ciudadanía y capacidad legal, entre otras, así como por los reglamentos que rigen el derecho de postularse y aparecer en la boleta, es decir, las normas de nominación."

"Adicionalmente, los límites a la reelección pueden promover la rendición de cuentas de los funcionarios electos al ayudar a prevenir concentraciones de poder inapropiadas."

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

"*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 presidencial debe sujetarse a un escrutinio y debate públicos minuciosos*

y debe respetar plenamente los procedimientos constitucionales y legales relevantes."

"Cuando se proponen reformas constitucionales que aumenten o prolonguen los poderes de los altos niveles de Estado, dichas enmiendas (de ser promulgadas) solo deberían surtir efecto para los mandatarios futuros y no para el funcionario en el cargo."

"Aunque la aprobación por referendo fortalece la legitimidad de la enmienda constitucional, la Comisión estima que para una reforma constitucional es igualmente legítimo incluir o no un referendo popular como parte del procedimiento. Sin embargo, recurrir a un referendo no debería ser utilizado por el ejecutivo con el fin de eludir los procedimientos parlamentarios de enmienda. Los referendos populares orientados a abolir los límites a la reelección presidencial son particularmente peligrosos, en tanto que generalmente es el presidente en funciones quien –directa o indirectamente– pide el referendo y el referendo mismo es una manifestación de los poderes plebiscitarios que se proponen prevenir las limitaciones a los mandatos presidenciales. Recurrir a un referendo popular para rescindir o modificar los límites a la reelección presidencial debería confinarse entonces a aquellos sistemas políticos en que la constitución lo requiere, la aplicación del referendo debe ser acorde con el procedimiento establecido y no debe utilizarse como instrumento para eludir los procedimientos parlamentarios o para socavar los principios democráticos fundamentales y los derechos humanos básicos."

"En cuanto al posible papel de los tribunales constitucionales o supremos, estos deberían intervenir después de que la reforma en cuestión haya sido aprobada por el legislador constitucional de conformidad con los requisitos constitucionales especiales relevantes. La posibilidad de que el tribunal lleve a cabo una revisión profunda a posteriori de que la enmienda adoptada no incumple disposiciones o principios "no enmendables" solamente debe existir en aquellos países en que parte ya de una doctrina clara y es-

tablecida e, incluso en ellos, con cuidado, dejando un margen de apreciación para el legislador constitucional."

VI. INFORMES DE MISIONES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL

45. En el 2011, la Misión de Observación de la Unión Europea desplegada en Nicaragua para las elecciones presidenciales de ese año expresó que "*la candidatura del presidente Daniel Ortega fue avalada por la sala constitucional de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) tras un proceso iniciado y resuelto en un lapso tan solo de cuatro días. La CSJ decidió declarar no aplicable el artículo 147 de la Constitución, que prohíbe de manera tajante la reelección consecutiva, al considerarlo vulnerador del principio de igualdad consagrado en el mismo texto. A pesar de no aceptar la sentencia, la oposición decidió presentar candidaturas. La MOE UE, sin entrar a valorar el fallo de la CSJ, considera que, conforme al ordenamiento nicaragüense, el cauce para realizar reformas constitucionales no debería de ser otro que el de la votación, por la mayoría prevista en la propia Constitución, en la Asamblea Nacional*".[26]

46. Para el Referendo Constitucional celebrado en el Estado Plurinacional de Bolivia en 2016, en el cual se sometió a consulta del pueblo boliviano la modificación del artículo constitucional que establece el número de reelecciones consecutivas en que pueden participar los Presidentes y Vicepresidentes del Estado, la MOE desplegada por la OEA expresó: "*Siendo la alternancia en el poder un elemento intrínseco al ejercicio de la democracia, resulta comprensible que se consulte al pueblo sobre la posibilidad de deci-*

---

[26] Misión de Observación de la Unión Europea, Nicaragua 2011, Declaración Preliminar. http://www.latinreporters.com/nicaraguaElections06112011InformeUE.pdf

dir acerca de un aspecto clave de la estructura institucional del país".[27]

47. En el 2017, la Misión de Observación Electoral (MOE) de la OEA desplegada en Honduras para las elecciones presidenciales de ese año, notificó los siguientes puntos sobre la reelección al Consejo Permanente de la OEA en su informe final[28]:

"...en Honduras, nunca antes se había declarado la inaplicación de un artículo de la Constitución por inconstitucionalidad o falta de armonía con convenciones internacionales. Del análisis del marco jurídico interamericano y de diversos precedentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Misión entiende que 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."

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

"En cuanto al instrumento jurídico utilizado para habilitar la reelección, la Misión desea destacar que distintas instancias internacionales han reconocido la prohibición

---

27 Misión de Observación Electoral OEA, Estado Plurinacional de Bolivia 2016, Informe al Consejo Permanente, https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2017/03/InformeCPMOEBoliviaSPAPUBLICADO-1.pdf

28 Informe Final MOE Honduras, 2017. http://scm.oas.org/pdfs/2017/CP38551SMOEH.pdf

constitucional a la reelección presidencial. En ese sentido, el Informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de 2011, integrada posterior a los acontecimientos de 2008, consideró que la Constitución hondureña incluía un sistema de normas pétreas no susceptibles de modificación a través de reformas parciales a la Constitución, entre ellas la relativa a la prohibición de reelegirse en el cargo de presidente. De igual manera, lo ha hecho la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso López Lone."

*"Por su parte, las observaciones finales sobre el segundo informe periódico del Comité de Derechos Humanos del sistema universal de protección de las Naciones Unidas establecen la importancia de '**respetar el criterio de elegibilidad establecido en la Constitución, en particular el de la limitación del mandato presidencial**'."*

"La sentencia emitida por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia generó una situación irregular dentro del ordenamiento jurídico, pues 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. Sumado a esto, tampoco se ha emitido una ley reglamentaria sobre la reelección presidencial, a pesar de que existe una iniciativa impulsada por el poder ejecutivo. Por tanto, se deja abierta la posibilidad de que un presidente pueda perpetuarse para el cargo de manera indefinida."

"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 Re-

laciones Exteriores en agosto de 1959 que en su apartado tercero 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'.****"*

VII. CONCLUSIONES Y PREGUNTAS

48. De lo indicado anteriormente, se desprende que, si bien la Corte Interamericana ha empezado a desarrollar estándares sobre algunas temáticas relativas a los límites que un Estado puede imponer a los derechos políticos, no ha profundizado con la especificad requerida sobre las regulaciones a y los alcances de la reelección.

GENERALES

49. ¿Cuáles son los límites y alcances de la reelección a la luz de la Convención Americana?

CONSULTA DOGMÁTICA

50. A la luz de la Convención, ¿Es la reelección entendida como un derecho o como una opción de regulación propia de los sistemas electorales de cada país?

51. Las regulaciones que limitan los mandatos en el poder, garantizando la alternancia y generando la renovación política ¿Vulneran el artículo 23 de la Convención Americana?

53. ¿Se viola el artículo 23 de Convención Americana regulando la posibilidad de reelección cuando el objeto es garantizar una sociedad democrática?

54. Las regulaciones a la reelección ¿Vulneran los derechos políticos de los votantes al acotar sus opciones de elección a través del establecimiento de requisitos para ser elegible como el no haber ocupado ese mismo cargo con anterioridad?

55. Las regulaciones de mandatos ¿Vulneran los derechos humanos y políticos de los aspirantes a un cargo?

56. El requisito de no haber ostentado el mismo cargo de elección popular con anterioridad para ser elegible, ¿Es ilegitimo, innecesario, irrazonable, desproporcional de acuerdo con los principios de democracia participativa y con la Convención?

CONSULTA ORGÁNICA

1. La modificación de una disposición constitucional, por vía de una sentencia, ¿Vulnera los derechos de los ciudadanos que se pronunciaron a través de la democracia representativa o un ejercicio de democracia directa?

2. Una reforma constitucional que suprime regulaciones a la reelección, por vía exclusiva de interpretación jurisdiccional, ¿Es un procedimiento conforme a la Convención?

FINALES

3. ¿Se puede considerar que la sociedad de un Estado que no contempla la reelección es menos democrática?

Mayo, 2019

GOLPE A LA DEMOCRACIA Y DESCONOCIMIENTO DE VOTACIÓN 21F

JORGE-TUTO QUIROGA,
EXPRESIDENTE DE BOLIVIA.
LA PAZ, AGOSTO DE 2018

En Bolivia está en curso un intento gubernamental de habilitar la candidatura del Presidente Evo Morales para un cuarto mandato consecutivo. Para lograrlo, el partido gobernante (M.A.S.) ha anulado artículos de nuestra constitución vigente que han sido DOS veces votados por el pueblo boliviano, DOS veces constitucionalizados, DOS veces esto ha sido observado por misiones electorales de la OEA, y en múltiples ocasiones fue solemnemente prometido por el Presidente Morales a Bolivia. El límite a dos mandatos presidenciales consecutivos se estableció en el texto constitucional que fue materia de una negociación política con aval, garantía y mediación de la OEA, varios países y otros organismos multilaterales, para que este texto propuesto, por primera vez en nuestra historia, sea sometido a votación ciudadana en un referéndum constitucional a principios del año 2009[1], con la que se aprobó la nueva Carta Magna. Cuando el gobierno actual propuso ampliar este límite a tres mandatos, mediante otro referéndum, el 21 de febrero de 2016[2] los bolivianos votamos NO, ratificando la constitucionalidad de solo dos mandatos consecutivos.

---

1 http://atlaselectoral.oep.org.bo/descripciones/Atlas_Electoral _tomoII _S1.pdf, p. 207

2 https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2017/01/referendo _constitucional_2016.pdf

La descabellada maniobra para anular, o "inaplicar", artículos de nuestra constitución fue replicar con un grotesco "cortar-pegar" el fallo judicial del 2009 que permitió a Daniel Ortega perpetuarse en el poder en Nicaragua, una mala práctica usada en Honduras también el 2017, aunque allí denunciada por la misión electoral de la OEA. La diferencia medular de Bolivia con los abusos en Centroamérica es que en nuestro país la Carta Magna no era heredada, antigua o vetusta, es del 2009, fue aprobada y refrendada por dos sufragios nacionales a pedido del mismo Presidente Morales, quien hoy tristemente la pisotea desconociendo resultados electorales contundentes. Agravando esto, el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) en un acto de flagrante prevaricato, emitió la resolución 0084/2017 el 28 de noviembre de 2017 contra su propia jurisprudencia, porque antes había fallado en tres oportunidades reconociendo la constitucionalidad de la limitación de solo dos mandatos consecutivos.

Es claro que mutilar la Constitución, mientras se desconoce dos mandatos populares producto de sendas votaciones, pulveriza la Constitución Política del Estado (CPE), violenta la Carta Democrática Interamericana (CDI) e inflige una herida mortal a la democracia boliviana.

Es paradójico, además, que un gobierno que persigue a líderes y autoridades opositoras, que censura a periodistas críticos, que tiene presos políticos y exiliados por una persecución judicial con leyes retroactivas, vulnerando todos los preceptos de la Convención Americana de Derechos Humanos[3] (CADH), quiera recurrir ahora a este valioso instrumento para argumentar que el artículo 23 de esta misma CADH convertiría el "derecho al poder eterno y autoritario" en un "derecho humano", para así anular artículos de nuestra Carta Magna y desconocer la soberanía popular.

Para comprender mejor el dramático momento que atraviesa la democracia boliviana, es necesario revisar y explicar los siguientes puntos:

---

[3] https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana _ sobre_derechos_humanos.htm

- Aprobación de la nueva CPE 2009.
- Artimaña judicial del 2013 para obtener "segundo" segundo mandato.
- Referéndum del 21-Febrero-2016 (21F).
- Golpe en curso en Bolivia.
- Repercusiones hemisféricas y responsabilidad del Sistema Interamericano.
- Conclusiones.

I. APROBACIÓN DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO 2009

Bolivia estuvo inmersa en un profundo y álgido debate para reformar la Constitución entre Agosto del 2006 y Enero del 2009. Intensas discusiones en la Asamblea Constituyente, entre el gobierno central y gobernaciones y finalmente en el Congreso, terminaron con un texto en el que la propuesta inicial de dos reelecciones consecutivas fue limitada a una sola.

El acuerdo político para reformar la Constitución se produjo en un momento de alta tensión y crispación política, que el año 2008 llevó al Gobierno del MAS a invitar a varios países y organizaciones como mediadores y garantes para lograr una solución definitiva. Entre las personalidades invitadas figuraban:

Raúl Lago	OEA
Yoriko Yasukawa	NNUU
Wilbert Bendezú	Parlamento Andino
Kenneth Bell	Union Europea
Luiz Felipe de Macedo	Brasil
Antoine Grassin	Francia
Nigel Baker	Gran Bretaña
Fulvia Benavides	Colombia

Los delegados de la comunidad internacional, incluidos los de la OEA, NNUU y la UE, acompañaron TODO el proceso de negociación congresal, como se puede constatar en la fotografía final del 20 de octubre del 2008, tomada en el Parlamento Boliviano, donde

aparecen junto al Vicepresidente García Linera, parlamentarios oficialistas y opositores.

El tema más polémico y largamente debatido en octubre del 2008 fue el de la reelección del Presidente y Vicepresidente.

El Proyecto de Constitución del oficialismo, que llegó al Parlamento, autorizaba una re-elección Presidencial en el artículo 168: "***El periodo de mandato de la Presidenta o del Presidente y de la Vicepresidenta o del Vicepresidente del Estado es de cinco años, y pueden ser reelectas o reelectos por una sola vez de manera continua***", y señalaba en su Disposición Transitoria Primera que "***Los mandatos anteriores a la vigencia de esta Constitución NO serán tomados en cuenta a los efectos del cómputo de los nuevos periodos de funciones***." Vale decir que la propuesta original permitía al Presidente Morales optar por tres gestiones continuas, la que estaba en curso ese momento y dos adicionales.

El acuerdo político congresal[4] del 2008, modificó esa propuesta de Disposición Transitoria Primera, parágrafo segundo, estableciendo que "***Los mandatos anteriores a la vigencia de esta Constitución SERÁN tomados en cuenta a los efectos del cómputo de los nuevos periodos de funciones.***" Vale decir que autorizaba al Presidente Morales a optar por solo dos gestiones presidenciales continuas, la que estaba en curso ese momento y una adicional.

En octubre de ese año, diversas publicaciones de prensa nacional e internacional, destacaban el acuerdo que limitaba al Presidente

---

4 http://library.fes.de/pdf-files/bueros/bolivien/07244.pdf

Morales a una sola reelección y por ende a dos mandatos. Un titular de Reuters[5] del 20 de octubre reflejaba el hecho con este titular: "M***orales renuncia a segunda reelección para acuerdo en Bolivia***."

El tema de dos mandatos con UNA sola reelección quedó tan claro, que fue explícitamente mencionado[6] por el Presidente Morales el 21 de octubre del 2008, cuando convocó al referéndum constitucional de enero del 2009 para aprobar la nueva Carta Magna. Ese día Evo Morales afirmó[7]: "***quiero que sepan por la unidad del país, por la nueva Constitución Política del Estado boliviano: la propuesta que hicieron dos constituyentes, bajo el pedido de movimientos sociales, como dos reelecciones inmediatas para el Evo Morales, yo renuncié hermanas y hermanos, por la unidad del país."*** Más adelante el Presidente destacaba que no era "ambicioso", porque así lo "reflejaban los periódicos" del día.

Por primera vez en la historia de Bolivia, el 25 de **enero** del 2009 el texto constitucional propuesto fue sometido a referéndum[8], aprobado y finalmente puesto en vigencia[9] el 7 de febrero del 2009 por el Presidente Morales. El proceso electoral fue observado por una misión de la OEA liderada por Raúl Lago, el mismo que había sido garante del acuerdo congresal del 2008.

Es importante destacar que la página 8 del Informe[10] de la misión de observación electoral de la OEA subrayaba que: "***A los pocos días de finalizada la mesa de concertación en Cochabamba, comenzó el diálogo en el Congreso entre el oficialismo y la oposi-***

---

5 http://lta.reuters.com/article/domesticNews/idLTASIE49J1AC 20081020

6 https://www.youtube.com/watch?v=1sgHpJ5ChNs

7 https://www.youtube.com/watch?v=WTdE75E1Xfs&feature= youtu.be

8 http://atlaselectoral.oep.org.bo/descripciones/Atlas_Electoral_tomo II _S1.pdf

9 https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Bolivia.pdf

10 http://www.oas.org/sap/docs/misiones/2009/CP%20Informe% 20MOE %20Bolivia%20enero%202009.pdf

ción. Como resultado de este proceso….se redujo la reelección presidencial de dos períodos consecutivos a uno solo".

El 14 de abril del 2009 el Presidente Morales promulgó la Ley 4021[11] del Régimen Electoral Transitorio, aprobada y sancionada por el Congreso según disponía la nueva Constitución, para celebrar elecciones en diciembre del 2009.

Este Régimen Electoral es una norma de desarrollo constitucional que establece lo siguiente en su artículo 25, parágrafo II: "***En aplicación de la disposición transitoria primera, parágrafo segundo, de la Constitución Política del Estado, el cómputo de los mandatos constitucionales se regirá de conformidad a los siguientes: a) Se computará como primer período, el mandato vigente a tiempo de la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado***".

Bajo las cláusulas de esta ley, y su Artículo 25, el Presidente Morales participó en esas elecciones desde la Jefatura de Gobierno, haciendo uso de su derecho a una reelección, ganó y asumió su segundo mandato, cumpliendo con la estipulación constitucional de "*ser reelectas o reelectos por una sola vez de manera continua*", como señala el artículo 168.

El Presidente Morales promulgó y puso en vigencia la Nueva Constitución y el Régimen Electoral Transitorio entre febrero y abril del 2009, estampando su firma no una, sino dos veces, en textos precisos que no admitían posibilidad alguna de una tercera gestión continua.

El entusiasmo oficialista llevó a celebrar el inicio del nuevo mandato del Presidente Morales, en enero 2010, no con uno, sino con dos sellos postales[12], con la foto del Presidente y la siguiente inscripción: "*SEGUNDO MANDATO, Presidente Constitucional del Estado Plurinacional de Bolivia: EVO MORALES AYMA*."

---

11 http://www.cedib.org/bp/leyelectoral.pdf

12 http://www.correosbolivia.com/emisiones.php?gestion=2010& pageNum=2&boletinID=77

II. ARTIMAÑA JUDICIAL DEL 2013 PARA EL "SEGUNDO" 2O MANDATO

En aplicación estricta de la nueva Carta Magna, el período de gobierno 2010-2015 de los actuales Presidente y Vicepresidente, era el segundo (el primero fue 2006–2010). En consecuencia, estaban constitucionalmente inhabilitados para postular a estos cargos en las elecciones 2014 para el nuevo período 2015-2020.

Para dejar sin efecto esta limitación, la bancada oficialista de la Asamblea Legislativa Plurinacional remitió en consulta, al Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP), un proyecto de Ley de Aplicación Normativa, cuya finalidad era habilitar inconstitucionalmente las candidaturas a la Presidencia y Vicepresidencia del Estado de Evo Morales Ayma y Álvaro García Linera para las elecciones de fines del año 2014.

El TCP declaró la compatibilidad de esa norma con la Constitución, a través de la declaración constitucional 003/2013[13], emitida el 25 de abril de ese año, pese a que la misma transgredía el límite claro y taxativo del artículo 168 y de la Disposición Transitoria Primera, Parágrafo II de la Constitución. Los magistrados, serviles al gobierno, desconocieron la soberanía del pueblo expresada en el referendo constitucional aprobatorio del año 2009.

---

13 https://buscador.tcpbolivia.bo/_buscador/(S(cxyy2otfnviwy45rmbaz 3 obd))/WfrResoluciones1.aspx

Tras el aval del TCP, el 21 de mayo de 2013, el oficialismo sancionó la Ley de Aplicación Normativa, lo que constituyó una primera violación a la Constitución y al voto ciudadano.

En Bolivia votamos por la nueva Constitución del 2009 enterados de sus líneas maestras y conociendo perfectamente el texto escrito, explicado, publicado y comentado que solo permitía un segundo mandato al Presidente Morales, y nada más. En democracia, lo que el pueblo dispuso con claridad, solo el pueblo puede modificar, y no artilugios jurídicos que violan la Constitución y conculcan el derecho democrático.

La base de esta aberrante y distorsionada interpretación fue que *Morales solo habría sido Presidente del Estado Plurinacional una vez, entre el 2010-2015, porque en el primer mandato 2006-2010 presidía la "República"*. Esta posición presume que cada vez que se modifica la definición conceptual de un estado de "República" a "Plurinacional", a "Federal", a "Multisocial" o cualquier otra, se generan dos nuevos mandatos para el mismo Presidente. Pretende groseramente que usando una "denominación" diferente de estado cada cierto número de años, se puede permanecer en el poder medio siglo. Bolivia no ha dejado de ser un Estado desde su fundación en 1825. Los adjetivos o descripciones del Estado no cambian su condición, por lo que este argumento oficialista es deleznable.

Finalmente, en este punto se debe resaltar el triste papel que jugó en esta controversia el entonces Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza.

En junio de 2013, el secretario de Asuntos Políticos de la OEA, Kevin Casas-Zamora[14], respondiendo a una carta que le enviamos, señaló: "***Es efectivo y consta en el informe de nuestros observadores del proceso que condujo a la aprobación (2008-09) de la nueva Constitución que, en lo que toca a la reelección presidencial, la decisión del Tribunal ofrece una interpretación del texto constitucional que se APARTA de aquella prevaleciente durante la nego-***

[14] http://www.prensalibre.com/100-anos-del-titanic/Fallo-reeleccion-Mo-rales-acuerdos-previos-0-937106545

ciación política que precedió a la aprobación de dicha nueva Constitución".

Casas-Zamora indicó también que "***en esa discusión, el tema de la inclusión del período que en ese momento servía el presidente Evo Morales, fue parte de la negociación, mencionado por todas las partes. Los acuerdos en los que se tradujo esa negociación fueron alcanzados en presencia de representantes de la comunidad internacional (...) y fueron públicamente endosados por el presidente Evo Morales***".

Esta declaración, que reflejaba la verdad de lo acordado, dicho, escrito y promulgado sobre la nueva Constitución del 2009, provocó una furibunda reacción del gobierno boliviano contra la OEA, que concluyó en una triste visita del Secretario Insulza[15] en noviembre del 2013 al Presidente Morales, en la que avaló[16] el tercer mandato que violaba la constitución, las leyes, el acuerdo garantizado[17] por su enviado especial y la votación del referéndum 2009, que había observado la misión de la mismísima OEA.

Después de perpetrar esta primera violación contra la constitución, la soberanía popular y la garantía de la comunidad internacional, el binomio oficialista volvió a postular para un tercer mandato, bajo la artimaña que era el "segundo plurinacional". Nuevamente y por segunda vez, Evo Morales y su Vice-Presidente García Linera prometieron en repetidas ocasiones, en la campaña del 2014, respetar los límites de mandato establecidos en la Constitución, concluir un potencial nuevo mandato el 2020 e irse a "abrir un restaurante en Chapare[18]" y a "enseñar en la universidad[19]", respectivamente.

---

15 http://www.opinion.com.bo/opinion/articulos/2013/1115/noticias.php? id =111938

16 http://lapatriaenlinea.com/?t=jorge-quiroga-responsabiliza-a-insulza-por-repostulacion-de-evo-morales&nota=163638

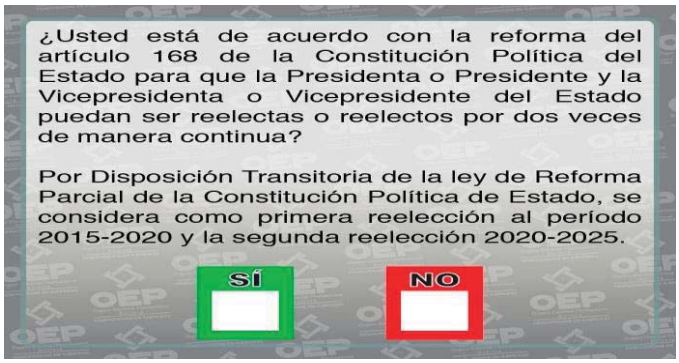
17 http://www.paginasiete.bo/nacional/2013/11/15/oposición-califirca-doble-discurso-apoyo-insulza-reeleccion-6082.html

18 https://www.youtube.com/watch?v=GdY5_Z7QCv0

19 https://www.youtube.com/watch?v=7Ajo8qwa_vA

III. REFERÉNDUM DEL 21-FEBRERO-2016 (21F)

No contentos ni satisfechos con quedarse inconstitucionalmente en el poder 5 años más de los permitidos en la nueva Constitución, el Presidente y Vicepresidente, a través de sus operadores políticos en la Asamblea Legislativa Plurinacional, y recién concluyendo el primer año de gobierno del tercer período continuo 2015-2020, llevaron a cabo un proceso de reforma al artículo 168 de la Constitución que culminó con el referendo del 21 de febrero de 2016, que convocaba a los ciudadanos para responder a la siguiente pregunta:



El Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP), como está obligado a hacer sobre la pregunta de cualquier referéndum, declaró la constitucionalidad de esta consulta popular en su resolución 194/2015[20].

La formulación de la pregunta buscaba habilitar un cuarto mandato (el tercer "plurinacional") y blanquear la violación a la disposición transitoria aprobada el 2009, que estableció que el primer mandato de Evo Morales fue el del 2006-2010, porque la formulación de la pregunta dejó en el limbo ese primer mandato, que fue borrado de la historia para legitimar la fraudulenta interpretación del mismo TCP en el año 2013, pretendiendo que el 2010-15 Evo Morales ejerció su "primer" mandato, que su "segundo" mandato era el de 2015-20, para, por ende, pedir la modificación del artículo

---

20 https://buscador.tcpbolivia.bo/_buscador/(S(3awr3a4iwpiypysikgvtdr3j))/WfrResoluciones1.aspx

168 y postular a una "segunda" reelección y un "tercer" mandato para los años 2020-25. El trabalenguas grafica la grotesca violación cometida.

Más allá de la aberración anterior, el régimen y sus jueces reconocían que Evo Morales solo tenía derecho a DOS mandatos plurinacionales, prescripción contenida en el artículo 168 de la Carta Magna, y que podía volver a postular el 2020 si, y solo si, se modificaba la constitución vía referéndum.

El soberano mayoritariamente rechazó la modificación de este artículo de la Constitución, manteniendo la prohibición de reelección por más de dos períodos continuos. En efecto, 2.682,517 millones de ciudadanos bolivianos votamos por la opción NO[21] (51,30 % del total de votos válidos emitidos).

La ley electoral vigente entonces, y hoy, es la Ley 026[22], promulgada por el Presidente Morales el 30 de junio de 2010. Esta norma garantiza el principio de Preclusión dos veces. En el artículo 2.k señala que: *"**Las etapas y resultados de los procesos electorales, referendos y revocatorias de mandato, no se revisarán ni se repetirán**";* como también en el artículo 190 que establece que *"**Los procesos electorales, referendos y revocatorias de mandato no pueden ser anulados, por ninguna causa y ante ninguna instancia."***

Además, el artículo 15 de esta ley establece el carácter vinculante de los resultados de una votación, cuando señala: "***Las decisiones adoptadas mediante Referendo tienen vigencia inmediata y obligatoria, y son de carácter vinculante. Las autoridades e instancias competentes son responsables de su oportuna y eficaz aplicación***".

Esta ley deja claro que nada ni nadie puede revisar o anular los resultados del referéndum del 21F. Por el contrario, su resultado es

---

21 https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2017/01/referendo_constitucional_2016.pdf

22 https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2017/01/Ley_026.pdf

de cumplimiento obligatorio para todos los gobernantes, jueces, magistrados y vocales electorales.

El referendo del 21F del 2016 también contó con la participación de observadores internacionales de la OEA, cuyo Informe[23] remitido al Consejo Permanente de la OEA, de fecha 21 de febrero de 2016, en la página 1 destacaba lo siguiente: *"**Siendo la alternancia en el poder un elemento intrínseco al ejercicio de la democracia, resulta comprensible que se consulte al pueblo sobre la posibilidad de decidir acerca de un aspecto clave de la estructura institucional del país**"*.

A pocos días de la votación, el Presidente Morales en Telesur reconoció la derrota y señaló[24] que acataría los resultados.

IV. GOLPE EN CURSO DE FINES DEL 2017

A los pocos meses de la derrota en lo que vino a denominarse 21F, el régimen comenzó a ventilar vías para intentar que Morales permanezca en el poder más allá del límite democrático. Para alcanzar este objetivo inconstitucional, el 18 de septiembre de 2017 sus congresistas presentaron al Tribunal Constitucional Plurinacional una "Acción de Inconstitucionalidad Abstracta", peticionando la declaratoria de inconstitucionalidad de 5 artículos de la Ley del Régimen Electoral y la inaplicabilidad de cuatro artículos de la Constitución, entre éstos, del artículo 168 que fue ratificado en su plena vigencia y aplicación por el referendo del 21F del 2016, que rechazó la reforma de su texto y ratificó la prohibición de reelección por tres períodos continuos.

Frente a este atentado a la democracia, la Constitución, el Estado de Derecho, el voto ciudadano y la soberanía popular expresados en el referendo del 21F, y el absurdo jurídico que significa declarar inaplicables artículos de la propia Constitución, por un Tribunal Constitucional (TCP) cuya única razón debiera ser preservar y garantizar el pleno imperio de la Constitución en todas y cada una de

---

23 http://www.oas.org/fpdb/press/informe-cp-moe-bolivia-engl.pdf

24 https://www.youtube.com/watch?v=zudhyD-07KE

sus normas, un grupo de exmandatarios y líderes políticos conferimos el mandato[25] a legisladores de oposición para que presenten al TCP y a la CIDH-OEA un pedido de rechazo a esta demanda, que buscaba a toda costa un cuarto mandato inconstitucional de los actuales mandatarios.

Este pedido de rechazo fue presentado al TCP el día 22 de septiembre del 2017 y en lugar de ser atendido favorablemente, como era su deber hacerlo, en fecha 29 de septiembre, mediante auto constitucional 0269/2017-CA, el TCP admitió[26] sin tener atribución, competencia ni el procedimiento para declarar inaplicables cuatro artículos de la Constitución, la demanda presentada para forzar la reelección continua e indefinida del Presidente y Vicepresidente del Estado.

Los mismos Magistrados del TCP que admitieron la demanda de inaplicabilidad de cuatro artículos de la Constitución de Bolivia, entre ellos del artículo 168, fueron quienes suscribieron la Declaración Constitucional Plurinacional 0003/2013, de 25 de abril de 2013, reconociendo entonces la plena vigencia, aplicabilidad y operatividad del artículo 168 de la Constitución de Bolivia (es más, aplicaron este artículo para poder emitir esta declaración, sino era imposible hacerlo). Fue ese fallo el que habilitó a los actuales mandatarios para postularse a los mismos cargos en las elecciones del año 2014, y así optar a un "segundo" mandato plurinacional, que era en realidad el tercero en la conducción del estado.

Fueron estos mismos magistrados, quienes el 21 de octubre de 2015, con el fallo 0193/2015, aprobaron el proyecto de ley de reforma ***parcial*** de la CPE para intentar habilitar DOS relecciones consecutivas, argumentando que así era "limitada", porque la reelección indefinida atenta contra la democracia y contra los principios de la Constitución, y que por esos efectos estructurales requerían una Asamblea Constituyente. Ocho días después, el 29 de oc-

---

25 http://www.erbol.com.bo/noticia/politica/21092017/lideres_ opositores_optan_por_solicitar_al_tcp_que_rechace_recurso_del_mas

26 http://paginasiete.bo/nacional/2017/9/29/admite-accion-inconstitucionalidad-para-reeleccion-153987.html

tubre de 2015 declararon la constitucionalidad de la pregunta del referendo del 21F, mediante la Declaración Constitucional Plurinacional 0194/2015.

Estos magistrados del TCP llegaron a sus cargos en una elección judicial[27] en la que obtuvieron entre 43.096 y 185.793 votos, de un padrón electoral de más de 5.200.000 bolivianos. Estos sicarios de la democracia, a días de concluir su mandato y prevaricando groseramente, emitieron el fallo 0084/2017[28] del 28 de noviembre del año pasado, declarando que la aplicación "preferente" del artículo 23 de la Convención Americana de DDHH anulaba el límite de dos mandatos presidenciales, que ha sido votado dos veces. Estos prevaricadores que obtuvieron un magro respaldo en la votación que los eligió, por su abierta identificación y servilismo al régimen, se dieron el lujo de anular la votación de millones de ciudadanos expresada en dos comicios el 2009 y 2016, además de contravenir sus tres fallos de los años 2013-15.

Está claro que este prevaricato deleznable, para habilitar la relección indefinida, es un golpe contra la Constitución, la democracia, el voto ciudadano y la soberanía popular en Bolivia.

Cuando el Tribunal Constitucional de Bolivia sin tener la atribución, competencia ni el procedimiento para dejar sin efecto el artículo 168 de la Constitución, utilizando la figura de inaplicabilidad, inexistente en el ordenamiento jurídico nacional, decidió así hacerlo, violó abiertamente los resultados vinculantes del referendo del 21F. Esta votación como ejercicio de la soberanía del pueblo, dentro de un proceso constituyente de reforma, está por encima de la decisión de cualquier juez del Estado de Bolivia, como lo ha señalado[29] el Secretario General de la OEA Luis Almagro.

---

27 https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2017/04/Atlas_Electoral_Tomo_IV.pdf, p. 495

28 https://www.paginasiete.bo/nacional/2017/11/29/sentencia-completa-permite-reeleccion-indefinida-161295.html

29 https://www.infobae.com/america/america-latina/2017/09/22/luis-almagro-evo-morales-debera-respetar-la-decision-popular-que-dijo-no-a-la-reeleccion/

Al aprobar esta resolución 0084/2017, el TCP usurpa las funciones del poder constituyente y del cuerpo electoral constituido en soberano, que ya tomó una decisión con efecto obligatorio, inmediato y vinculante en el referendo del 21F.

V. REPERCUSIONES HEMISFÉRICAS Y RESPONSABILIDAD DEL SISTEMA INTERAMERICANO

Lo altamente preocupante en el fundamento de la maniobra jurídica inventada en Nicaragua, ahora replicada en nuestro país, es el de una supuesta incompatibilidad entre el artículo 168 de la Constitución de Bolivia con el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en lo referido al supuesto derecho a ser elegidos y reelegidos indefinidamente los actuales Presidente y Vicepresidente del Estado; incompatibilidad simulada, inventada e inexistente, como consta en un precedente de la propia CIDH en su Informe N° 30/93[30] Caso 10.804, Guatemala, 12 de octubre de 1993, emitido en respuesta a una denuncia presentada por el ex Presidente de Guatemala José Efraín Ríos Montt.

Esta violación a los límites de mandatos en Bolivia, propios de sistemas presidenciales latinoamericanos, fue copiada del fallo manipulado que fabricó Daniel Ortega el 2009, para viabilizar su relección indefinida a partir de los comicios del 2011. Hoy el mundo y la CIDH son testigos de las consecuencias de NO actuar a tiempo, porque quedó claro que el gobernante que un día está dispuesto a asestar un golpe a la democracia constitucional, pisoteando los límites de mandatos presidenciales, después estará dispuesto a reprimir salvajemente para permanecer en el poder ilegalmente obtenido.

En Honduras también se utilizó este artilugio judicial para permitirle un segundo mandato al actual Presidente. En ese país, la misión de observación electoral de la OEA del año 2017, señaló en su informe final[31] los siguientes aspectos:

---

30 https://www.cidh.oas.org/annualrep/93span/cap.III.guatemala10.804.htm

31 https://criterio.hn/wp-content/uploads/2017/12/Informe-final-MOE-OEA-Elecciones-Generales-Honduras-2017.pdf

- *"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."*
- *"Del análisis del marco jurídico interamericano y de diversos precedentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Misión entiende que 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."*
- *"La Misión destaca que 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 hecho, varios países de la región limitan o prohíben la reelección sin que esto signifique que violen tratados internacionales."*

Este informe estableció, además por primera vez en la historia de las misiones de observación electoral de la OEA, que no se tenía certeza sobre los resultados, por tanto, no reconoció ni avaló los mismos. Esto llevó al Secretario General Luis Almagro[32] a pronunciarse en ese mismo sentido.

El gobierno de Bolivia, en su desesperación por permanecer en el poder reivindica el derecho a postular a Morales sin limitaciones porque "en Europa lo hacen", desconociendo que allá predominan los sistemas parlamentarios, muchos de ellos monárquicos, donde los jefes de gobierno, no de Estado, pueden durar 15 días o 15 años en sus funciones. Además, como pasó recientemente en Reino Unido y en Italia, estos renuncian cuando pierden un referéndum, lo que no sucede en regímenes presidencialistas de América Latina. Este supuesto paralelismo, puerilmente equivocado, colapsó con el cambio de gobierno en España. Los oficialistas que en Bolivia

---

32 http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?s Codigo=C-092/17

comparaban las reelecciones de Morales con las de Rajoy, ahora se aprestan a recibir, a fines de agosto, a Pedro Sánchez, quien por la naturaleza de esos sistemas europeos tomó el lugar de Rajoy por una decisión parlamentaria[33], que no emanó de una votación popular en las urnas.

La comparación válida, que el actual gobierno de Bolivia prefiere ignorar, es con países sudamericanos. El expresidente Lula, en Brasil, cumplió dos mandatos y dio paso a otra candidatura de su partido. Los expresidentes Álvaro Uribe en Colombia y Cristina Kirchner en Argentina, hicieron exactamente lo mismo, hoy ambos son Senadores en los parlamentos de sus países, demostrando que están vigentes todos sus derechos políticos, los que preservan plenamente, pero no pueden ejercer tres mandatos consecutivos presidenciales por respeto a sus respectivas constituciones.

Recientemente dos países sudamericanos acotaron y limitaron la reelección presidencial. El Congreso colombiano[34], en junio del 2015, la eliminó de pleno y retornó al sistema de un solo mandato para su Presidente. En Ecuador, el 4 de febrero de este 2018, se sometió a referéndum[35] la potencial relección indefinida, que mediante manipulación judicial dejó vigente el expresidente Correa, para definir mediante votación popular que esta se limita a solo dos mandatos consecutivos. Adicionalmente, en Paraguay, el gobierno saliente del expresidente Cartes retrocedió[36] el 2017 en su intento de buscar la reelección, ante el masivo repudio popular que enfrentó. Mientras en Bolivia se busca perpetuar en el poder a Morales, en países vecinos se limita o restringe esa posibilidad.

Este es un tema fundamental que debe ser tratado por el sistema interamericano, máxime cuando en Nicaragua y Bolivia se está uti-

---

33 https://elpais.com/politica/2018/06/01/actualidad/1527837969_067262.html

34 http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-15886541

35 https://elpais.com/internacional/2018/02/04/america/1517770527_944169.html

36 https://elpais.com/internacional/2017/04/17/actualidad/1492460014_488719.html

lizando distorsionadamente el artículo 23 de la CADH para pretender que ser tirano es un derecho humano, que además estaría por encima de los límites establecidos en cualquier constitución. Esta no es la aplicación que le dan a la CADH casi todas las democracias de nuestra América Latina, que cumplen sus constituciones y los Presidentes empacan maletas cuando llegan al término de su, o dos, mandato(s) que les confiere su república. La ausencia de una opinión clara y taxativa del sistema interamericano está generando la contradicción que muchos demócratas que cumplen su mandato, o dos, y se van a su casa, estarían "contraviniendo" la CADH y aceptando una "limitación" a sus derechos; mientras autócratas se prorrogan en el poder argumentando que la reelección indefinida es un "derecho humano". La doble paradoja es que esos autócratas violan todos los artículos de la CADH, en su afán de permanecer en el poder, cuando terminan recurriendo a la represión persecutoria contra opositores, periodistas y sociedad civil.

La Comisión de Venecia, órgano de consulta de la OEA, ya se ha pronunciado[37] contundentemente a pedido del Secretario General Almagro. Su conclusión está en manos de la CIDH[38] y es clara: la reelección no es un derecho humano y se puede limitar en un sistema presidencial. Lo menos que esperamos los demócratas de América Latina es que nuestro sistema interamericano llegue a la misma conclusión, especialmente cuando un país, como Bolivia, ha votado esta limitación a los mandatos presidenciales en dos ocasiones.

El sistema interamericano debe decidir si guarda un silencio cómplice, o cumple con las convenciones interamericanas en defensa de la democracia, la constitución y la soberanía popular boliviana. Nicaragua enseña que el silencio ante el prorroguismo, cuando este se inicia, no puede ser remediado con misiones y pronunciamientos de emergencia, cuando el golpista a la constitución desata después la represión autoritaria. En Bolivia estamos hoy, desde el

---

37 http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2018)010-spa

38 https://www.paginasiete.bo/nacional/2018/4/9/oea-comision-de-venecia-concluye-que-la-reeleccion-indefinida-no-es-un-derecho-humano-176028.html

punto de vista democrático, en la Nicaragua en vísperas del 2011. Si el sistema interamericano no actúa, lo lamentará más temprano que tarde.

VI. CONCLUSIONES

Nadie en nuestra región está buscando un cuarto mandato consecutivo intentando anular artículos de la constitución votados dos veces por su pueblo. NADIE. La ironía más grande es que el gobierno de Morales apela al artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, cuando su régimen viene violando casi todos los artículos de esta CADH durante más de doce años, para perseguir, exiliar, enjuiciar, encarcelar y amedrentar a todas las voces críticas u opositoras en Bolivia. Lo nefasto es que si esta anulación prospera por "inaplicabilidad" de artículos de la Carta Magna sobre la relección, después se puede anular ("inaplicar") artículos sobre la libre expresión, concesiones de medios de comunicación, consulta previa a comunidades indígenas, independencia de poderes (ya cuestionada[39] por el Presidente Morales), o la misma elección popular. Entraría en un terreno de incertidumbre toda la constitución boliviana.

La comunidad internacional hemisférica, tiene la obligación de repudiar este golpe en curso en Bolivia, puesto que si no es frenado se puede replicar y repetir, bajo la deleznable interpretación que la CADH convierte en un "derecho humano" la angurria de poder eterno de tiranos en nuestra democrática América Latina.

Casi todas las democracias respetadas del mundo han condenado la dictadura de Venezuela y su fraudulenta Asamblea Constituyente. Lo que está pasando en Bolivia reviste la misma gravedad constitucional, porque se está intentando ANULAR el fundamental límite a los mandatos presidenciales, que ha sido aprobado por el pueblo boliviano en una votación popular en enero del 2009, y ratificado en el referéndum del 21F de 2016.

---

39 https://www.infobae.com/america/america-latina/2017/09/21/evo-morales-la-independencia-de-poderes-es-una-doctrina-norteamericana/

La mejor prueba que está en curso un golpe a la democracia viene de la declaración del mismísimo Presidente Morales[40], cuando poco antes de la votación del 21F-2016, le dijo a Telesur que: "lo mejor es someternos al pueblo…. si el pueblo dice NO ¿qué podemos hacer? No vamos a hacer golpe de estado….tenemos que irnos callados." A confesión de parte, relevo de prueba, en nuestro país se está perpetrando un golpe. Hoy está claro que Bolivia dijo NO, pero Morales se aferra al poder y no está dispuesto a cumplir su palabra –por enésima vez- e irse a su casa democrática y constitucionalmente callado.

El mismo Papa Francisco[41] dijo el 25 de septiembre de 2015 que: "Si un líder quiere ser líder él solo, es un tirano….son dictadores." La historia demuestra que esto es así, siempre lo fue y por siempre lo será.

Es hora que nuestro sistema interamericano tome partido por la democracia, por el estado de derecho, por la constitución, por la soberanía popular y por la Carta Democrática Interamericana, para detener el golpe en curso en Bolivia y evitar la instauración de una tiranía a la nicaragüense.

---

40 https://www.youtube.com/watch?v=4SRxxfzLEMg

41 https://www.youtube.com/watch?v=kqJPhIdQHIo&t=4s

II.

SOLICITUD DEL GOBIERNO DE COLOMBIA

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

OBSERVACIONES ESCRITAS

Presentadas por la

REPÚBLICA DE COLOMBIA

A la Solicitud de Opinión Consultiva relativa a

LA FIGURA DE LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL INDEFINIDA EN EL CONTEXTO DEL SISTEMA INTER-AMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

San José de Costa Rica

Julio de 2020

LA FIGURA DE LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL INDEFINIDA EN EL CONTEXTO DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN

I. OBSERVACIONES DEL ESTADO FRENTE A LA PRIMERA PREGUNTA

II. OBSERVACIONES DEL ESTADO FRENTE A LA SEGÚNDA PREGUNTA

INTRODUCCIÓN

1. El presente escrito contiene las observaciones escritas que presenta la República de Colombia en relación con la Solicitud de

Opinión Consultiva presentada el 21 de octubre de 2019 relativa a la figura de la reelección presidencial indefinida en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

2. En estas observaciones Colombia se referirá a los asuntos de derecho sustantivo sometidos a consideración de la Honorable Corte, en el entendido que los asuntos relativos a la competencia y admisibilidad de la solicitud han sido tratados *in extenso* en la solicitud.

3. El Estado colombiano reitera los términos de la consulta dirigida a la Corte Interamericana y presenta las siguientes observaciones en relación con los asuntos que en ella se reseñan.

4. El Estado Colombiano quiere dejar en claro que en su ordenamiento no existe la posibilidad constitucional de la reelección ni tan siquiera por una vez y que el actual gobierno no tiene ninguna intención de modificar la Constitución en ese aspecto. El Sr Presidente Iván Duque así lo ha dicho en el discurso de instalación del Congreso el pasado 20 de julio de 2020: "Como Presidente no tengo la reelección en frente y mi único deseo es que este compromiso con el presente y con el futuro se haga realidad".

5. Así pues, el documento estará dividido en dos secciones correspondientes a las preguntas formuladas en la Solicitud de Opinión Consultiva, en las cuales el Estado buscará enunciar una interpretación jurídica a la luz de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de otros criterios auxiliares de interpretación.

I. OBSERVACIONES DEL ESTADO FRENTE A LA PRIMERA PREGUNTA

6. La primera pregunta presentada por Colombia a la Corte es la siguiente:

A la luz del derecho internacional, convencional y consuetudinario, ¿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 Derechos 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 res-

tringir 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 Derechos Humanos en la materia?

7. Esta pregunta busca abordar dos aspectos:

La caracterización de la reelección presidencial como un presunto derecho político protegido por la Convención Americana; y

La capacidad de los Estados para limitar o prohibir la reelección presidencial y, en particular, si ello restringe ilegítimamente los derechos de los candidatos o de los electores;

Para dar respuesta a esta pregunta, es necesario tener presente las siguientes observaciones:

8. En la región existen muy diversas posturas en relación con la aplicación de la figura de la reelección. Como se desarrolló en el escrito de Solicitud de Opinión Consultiva formulado por Colombia, países como Costa Rica[1], Nicaragua[2], Honduras[3] y Bolivia[4] han modificado sus ordenamientos jurídicos internos ya sea a través de reformas constitucionales, de la derogación o expedición de normas, o de interpretaciones judiciales, para promover la reelección presidencial incluso por periodos indefinidos.

---

1 Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Sala Constitucional, Sentencia 2717 de 2003. Disponible en: https://vlex.co.cr/vid/-4985 28034

2 Corte Suprema de Justicia de Nicaragua, Sala de lo Constitucional, Sentencia 504 de 2009. Disponible en: http://enlaceacademico.ucr.ac.cr/sites/default/files/publicaciones/20091022-SENTENCIA-504-2009.pdf

3 Constitución Política de la República de Honduras, artículo 239.

4 Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia, Sentencia 0084 de 2017. Disponible en: https://edwinfigueroag.files.wordpress.com/2017/12/sentencia-0084-2017-tcp-bolivia-reeleccion-evo-morales. pdf

9. Por otra parte, Estados como Ecuador[5] y Perú[6] han limitado la aplicación de esta figura en relación con diversos cargos de elección popular. Finalmente, Colombia eliminó en el 2015 la posibilidad de reelección presidencial.[7]

10. De un análisis general de la práctica de los Estados en las Américas no resulta claro que la posibilidad de reelección presidencial indefinida sea entendida por estos como un derecho protegido por la Convención Americana.

11. Por su parte, diversos organismos internacionales se han pronunciado evidenciando sus inquietudes en relación con la posibilidad de reelección presidencial indefinida en varios Estados de las Américas, entre otros aspectos, dadas las consecuencias de la aplicación de esta figura frente a la institucionalidad del Estado Social de Derecho y específicamente, respecto al ejercicio de los derechos a elegir libremente y participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos. En este sentido se ha pronunciado el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas[8], la Comisión Interamericana de Derechos Humanos[9] y la Misión Electoral de la Organiza-

---

5 CNE proclama los resultados definitivos del referéndum y consulta popular del 2018 en Ecuador. El Universo, 8 de febrero de 2018. Disponible en: https://www.eluniverso.com/noticias/2018/02/08/nota/ 66 15580/ vivo-audiencia-publica-escrutinio-referendum-consulta-popular

6 Perú aprueba en referéndum acabar con la relección de parlamentarios. El Periódico, 10 de diciembre de 2018. Disponible en: https://www.elperiodico.com/es/internacional/20181210/referendum-peru-no-reeleccion-congresistas-7192596

7 República de Colombia, Acto Legislativo 2 de 2015, "Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dicta otras disposiciones". Disponible en: http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/actoslegislativos/ACTO%20LEGISLATIVO%2002%20DEL%2001%20JULIO%20DE%202015.pdf

8 Comité de Derechos Humanos, Observaciones finales sobre el segundo informe periódico de Honduras, 22 de agosto de 2017, párr. 44

9 CIDH, Situación de derechos humanos en Honduras, Informe de 27 de agosto de 2019. Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/ informes /pdfs/Honduras2019.pdf.

ción de Estados Americanos[10]. Algunos de estos organismos incluso han reconocido que la posibilidad de los Estados de limitar la reelección de funcionarios electos popularmente se encuentra dentro del prerrogativas reconocidas por la Convención Americana.

12. De conformidad con lo anterior se podría decir que organismos internacionales en materia de derechos humanos como los mencionados anteriormente, no reconocen que la reelección presidencial indefinida sea protegida como derecho en el marco de los sistemas Universal e Interamericano de derechos humanos. Más aún, se podría concluir que la aplicación de esta figura se identifica como un asunto problemático que genera limitaciones al ejercicio de los derechos políticos.

13. Ahora bien, el Estado colombiano concuerda con lo señalado por la Corte Interamericana al reconocer que la democracia participativa se constituye en un principio fundamental del Sistema Interamericana[11]. En efecto, en el preámbulo de la Carta de la OEA los Estados reconocieron que "la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región" (subraya fuera del texto).

14. En este mismo sentido, la Carta Democrática Interamericana proferida también en el seno de la OEA reafirma 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". Esta misma Carta 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. La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y res-

---

10 OEA, Misión de Observación Electoral Elecciones Generales Honduras, Informe Final de 26 de noviembre de 2017. Disponible en: http://scm.oas.org/pdfs/2017/CP38551SMOEH.pdf.

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

ponsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional"[12].

15. Como elementos de la democracia representativa el mencionado instrumento resalta "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"[13]. (subraya fuera del texto)

16. A la luz de lo a anteriormente señalado, para el Colombia es claro que uno de los elementos fundamentales del derecho a la participación es la posibilidad de los ciudadanos de postularse en condiciones de igualdad y sin discriminación a los cargos de elección popular[14]. De acuerdo a lo anterior, los Estados están obligados a implementar las medidas necesarias para garantizar la efectividad de este derecho[15] .

17. Por otra parte, la Corte Interamericana ha señalado que los Estados pueden reglamentar el ejercicio de los derechos políticos sin que ello resulte contrario a la Convención Americana. Específicamente el Tribunal ha manifestado que "[l]a previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, per se, una restricción indebida a los derechos políticos.

---

12 OEA, Carta Democrática Interamericana, Vigésimo Octavo Período Extraordinario de Sesiones, 11 de septiembre de 2001, Lima, Perú, Artículo 2.

13 OEA, Carta Democrática Interamericana, Vigésimo Octavo Período Extraordinario de Sesiones, 11 de septiembre de 2001, Lima, Perú, Artículo 3

14 Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 148.

15 Corte IDH. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 195.

Esos derechos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones (subraya fuera del texto)"[16].

18. De lo señalado se puede concluir que, si bien el derecho a postularse en condiciones de igualdad y ser elegido es un derecho humano protegido por la Convención Americana, éste no es absoluto y puede ser limitado. En consecuencia, es posible establecer requisitos para su ejercicio, siempre que no sean "desproporcionados o irrazonables"[17].

19. En este sentido, partiendo de una interpretación sistemática de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de la jurisprudencia de la H. Corte Interamericana y de los pronunciamientos de órganos como la Comisión Interamericana y el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, para el Estado colombiano es claro que, en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos y específicamente en el sistema regional Interamericano de protección a los derechos humanos, **la reelección presidencial indefinida no constituye un derecho humano susceptible de ser protegido a instancias internacionales**.

20. En contraste, figuras de este tipo que permiten que una persona ejerza *indefinidamente* el máximo poder en un país, son vistas con preocupación por las consecuencias que pueden generar en lo que se refiere a la consolidación de la democracia participativa, el pluralismo, el derecho a elegir libremente, la participación ciudadana y el control político efectivo.

En últimas, son valoradas como un riesgo frente a la garantía del principio democrático que como se señaló, es un pilar fundamental reconocido por los Estados de la Organización de Estados Americanos.

---

16 Corte IDH. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 206.

17 Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 155.

II. OBSERVACIONES DEL ESTADO FRENTE A LA SEGUNDA PREGUNTA

21. La segunda pregunta presentada por Colombia a la Corte es la siguiente:

En el evento en que un Estado modifique o busque modificar su ordenamiento jurídico para asegurar, promover, propiciar o prolongar la permanencia indefinida 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 generales de igualdad, a las funciones públicas de su país*?

22. Esta pregunta busca abordar el siguiente aspecto:

Efectos que generaría permitir la permanencia de un gobernante en el poder mediante la reelección presidencial indefinida, sobre los derechos humanos de las personas que se encuentran bajo la jurisdicción de los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos, y en particular, sobre sus derechos políticos.

Para dar repuesta a esta pregunta, es necesario tener presente las siguientes observaciones:

23. La democracia es indispensable para el ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales, por lo cual, en el evento en que un Estado modifica su régimen constitucional con la finalidad de establecer o prolongar la permanencia en el poder, las obligaciones en materia de derechos humanos podrían verse afectadas por la relación directa que existe entre el respeto y garantía de los derechos humanos y la democracia, la cual debe entenderse a partir de sus elementos esenciales. En otras palabras, a la luz de la normatividad interamericana, la afectación de los elementos esenciales de la democracia genera consecuencias negativas en la garantía y respeto a los derechos humanos.

24. Lo anterior se deriva de diversas disposiciones incluidas en instrumentos interamericanos. Como se señaló, el preámbulo de la Carta de la OEA establece que la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región. Además, señala en varias de sus disposiciones, la importancia y necesidad de consolidar regímenes democráticos.

25. Por su parte, el preámbulo de la Carta Democrática Interamericana señala que el carácter participativo de la democracia en los Estados de las Américas 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[18].

A su vez, como se ha señalado, el citado instrumento reconoce varios elementos esenciales de la democracia, relacionados con la celebración de elecciones periódicas, libres y justas, la existencia de un régimen plural de partidos y organizaciones políticas, y la separación e independencia de los poderes públicos, entre otros[19].

26. Esta Carta indica que "[l]a 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[20]".

27. Por su parte, la Declaración de Santiago de Chile establece, en el apartado tercero, que "[l]a perpetuación en el poder, o el ejercicio de éste sin plazo determinado y con manifiesto propósito de

---

18 OEA, Carta Democrática Interamericana, Vigésimo Octavo Período Extraordinario de Sesiones, 11 de septiembre de 2001, Lima, Perú, Preámbulo

19 OEA, Carta Democrática Interamericana, Vigésimo Octavo Período Extraordinario de Sesiones, 11 de septiembre de 2001, Lima, Perú, Artículo 3

20 OEA, Carta Democrática Interamericana, Vigésimo Octavo Período Extraordinario de Sesiones, 11 de septiembre de 2001, Lima, Perú, Artículo 7.

perpetuación, son incompatibles con el ejercicio efectivo de la democracia"[21] .

28. De lo anterior, se pueden extraer dos conclusiones sobre la primera parte de la segunda pregunta:

a. La normatividad interamericana reconoce la existencia una relación directa entre el respeto y garantía a los derechos humanos y la existencia de regímenes democráticos.

b. La alternancia y posibilidad de acceso al poder es un principio esencial de la democracia reconocido por el ordenamiento jurídico interamericano.

29. En consecuencia, el establecimiento de mecanismos que afectan de manera ilimitada un principio básico de la democracia, como es la alternancia y la posibilidad de acceso al poder, vulnera el régimen de respeto y garantía de los derechos humanos. Así como consideramos que la reelección limitada a un número cierto e invariable de periodos es convencional, la reelección ilimitada resulta contraria a la Convención Interamericana de Derechos Humanos. Esta violación es aún más explicita cuando la modificación de las reglas del juego se hace en beneficio propio para un periodo ilimitado.

30. Ahora bien, una modificación de esta naturaleza resultaría contraria a las obligaciones internacionales de los Estados en materia de derechos humanos, en especial, aquellas relativas a la garantía del ejercicio efectivo de los derechos a participar en la dirección de los asuntos públicos; y votar y ser elegido en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal; y, además, afectaría el acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas.

---

[21] Declaración de Santiago de Chile, aprobada en la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores celebrada en 1959, apartado II.

31. Lo anterior tiene fundamento en las obligaciones internacionales señaladas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, entre otros instrumentos, y en particular, en lo dispuesto en el artículo 23.

32. Dicha disposición establece el derecho que le asiste a los ciudadanos de acceder en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. Asimismo, reseña que todos los ciudadanos deben gozar del derecho a 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.

33. En virtud de lo anterior, un Estado que modifica su ordenamiento jurídico para asegurar, promover, propiciar o prolongar la permanencia ilimitada de un gobernante en el poder mediante la reelección presidencial indefinida, genera desequilibrio y desigualdad en la alternancia y acceso al poder y por tanto genera una afrenta a los elementos esenciales de la democracia referidos *ut supra*.

34. Aunque se alegue que un Estado que establece la reelección indefinida permite la postulación de múltiples candidatos en la contienda electoral, esta situación, vista desde una perspectiva real y material, genera una situación de desigualdad respecto de las condiciones en que participan quienes se encuentran ejerciendo el poder, y los demás candidatos. Es decir, no es posible afirmar que existan condiciones generales de igualdad cuando un candidato que ostenta el poder participa en una contienda electoral, en especial, si se encuentra en el marco de un ordenamiento jurídico que permite su reelección indefinida.

35. Finalmente, es de precisar que, en muchas ocasiones, las reformas que incorporan instrumentos para prolongar o mantener el poder de manera indefinida, incluyen modificaciones que afectan el principio de separación e independencia de los poderes públicas, situación que acentúa el desbalance y limita los derechos del artículo 23 de la Convención.

36. En conclusión, cuando un Estado permite la permanencia de un gobernante en el poder mediante la reelección presidencial indefinida, afecta las obligaciones de respeto y garantía de los dere-

chos humanos como consecuencia de la relación directa que existe entre estos derechos y el principio democrático. Lo anterior toda vez la alternancia y la posibilidad de acceso al poder son elementos esenciales de la democracia.

37. De igual forma, una reforma de este tipo afectaría las obligaciones establecidas en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, entre otras, respecto de la posibilidad de acceder en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas y el derecho a la participación, con una posibilidad real de acceso al poder, entre otros.

38. Además de afectar estos derechos, los Estados de las Américas han reconocido que la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región, por lo cual, si se afecta la primera, se podría establecer un escenario que abre la posibilidad a otras vulneraciones de derechos establecidas en la Convención. La obligación general de los Estados es mantener un régimen democrático para asegurar la protección y garantía de los derechos humanos y libertades.

Presentado ante la Honorable Corte Interamericana de Derechos Humanos en nombre de la República de Colombia por el suscrito Agente del Estado.

CAMILO GÓMEZ ALZATE
AGENTE DEL ESTADO

III.

CONVOCATORIA DE LA AUDIENCIA PUBLICA

RESOLUCIÓN

RESOLUCIÓN DE LA PRESIDENTA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS 11 DE SEPTIEMBRE DE 2020

SOLICITUD DE OPINIÓN CONSULTIVA OC-28

PRESENTADA POR LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

VISTO:

1. La solicitud de opinión consultiva presentada a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Corte Interamericana", "la Corte" o "el Tribunal") por la República de Colombia (en adelante "Colombia") el 21 de octubre de 2019 sobre "la figura de la reelección presidencial indefinida en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos". El Estado designó al señor Camilo Gómez Alzate, Director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, como su agente para la presente solicitud.

2. Las notas de la Secretaría de la Corte (en adelante "la Secretaría") de 18 de febrero de 2020, mediante las cuales, de conformidad con los artículos 73.1 y 73.2 del Reglamento de la Corte (en adelante "el Reglamento"), comunicó a todos los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos (en adelante "la OEA"), al Secretario General de la OEA, al Presidente del Consejo Permanente de la OEA, y la Comisión Interamericana de Derechos

Humanos, que la Presidencia de la Corte, en consulta con la Corte, había fijado el 18 de mayo de 2020 como plazo límite para la presentación de observaciones escritas respecto de la solicitud mencionada.

3. Las notas de la Secretaría de 18 de febrero de 2020 y la publicación en el sitio web de la Corte, mediante las cuales, de conformidad con los artículos 73.2 y 73.3 del Reglamento del Tribunal, la Presidenta invitó a todos los interesados a presentar su opinión escrita sobre los puntos sometidos a consulta y se informó que se fijó el 18 de mayo de 2020 como plazo límite para tal efecto.

4. Los acuerdos de Corte 1/20 y 2/20 de 17 de marzo de 2020 y 16 de abril de 2020, respectivamente, y la publicación en el sitio web de la Corte, mediante la cual se decidió suspender el cómputo de todos los plazos a partir del 17 de marzo al 20 de mayo de 2020 en razón de que numerosos países de la región se vieron afectados por la enfermedad denominada COVID-19, catalogada por la Organización Mundial de la Salud como una emergencia en salud de impacto mundial.

5. La solicitud de prórroga presentada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 24 de julio de 2020, y la nota mediante la cual la Presidencia de la Corte concedió dicha prórroga a la Comisión.

6. Los escritos mediante los cuales los siguientes Estados, organismos, organizaciones no gubernamentales e instituciones académicas presentaron sus observaciones escritas: 1) República de Colombia; 2) Academia Boliviana de Estudios Constitucionales; 3) Academia Interamericana de Derechos Humanos de la Universidad Autónoma de Coahuila México; 4) Asamblea Permanente de Derechos Humanos de Bolivia; 5) Asociación Civil de Estudios Constitucionales; 6) Bloque Constitucional de Venezuela; 7) Centro de Investigación Jurídica. Aplicada y Consultoría Integral, Sociedad Civil (CICACI); 8) Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos (CIPRODEH); 9) Centro Strategia Electoral A.C.; 10) Centro Universitário Antônio Eufrásio de Toledo; 12) Ciudadanos del Mundo por Derechos Humanos; 13) Clínica de Direitos Humanos e Direito Ambiental da Universidade do e Grupo de Pesquisa Direitos Humanos na Amazônia; 14) Clínica Interame-

ricana de Direitos Humanos do Núcleo Interamericano de Direitos Humanos da Faculda de Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (NIDH/UFRJ); 15) Clínica Jurídica de la Facultad de Derecho de la Corporación Universitaria de Sabaneta; 16) Clínica Jurídica en Derechos Humanos de la Universidad Santiago de Cali; 17) Comisión Colombiana de Juristas; 18) Comisión Interamericana de Derechos Humanos; 19) Comisión Presidencial para Derechos Humanos del Gobierno Interino de la República Bolivariana de Venezuela; 20) Centro de Interés Público y Justicia (CIPJUS); 21) Defiende Venezuela e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Católica Andrés Bello; 22) Derechos en Acción; 23) Equipo en formación continua sobre derechos humanos "Qhapaj Ñan"(Camino Noble), integrado por estudiantes de la Universidad San Francisco Xavier de Chuquisaca- Bolivia; 24) Escuela Judicial Electoral del Poder Judicial de la Nación de México; 25) Estado Plurinacional de Bolivia; 26) Escuela Libre de Derecho de México; 27) Estados Unidos de América; 28) Fundación Diversencia; 29) Fundación para el Debido Proceso (DPLF); 30) Grupo de Investigación Justicia, Ámbito Público y Derechos Humanos y Semillero de Fundamentos Filosóficos del Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de La Sabana; 31) Iniciativa Democrática de España y las Américas (IDEA); 32) Instituto de Gobernabilidad del Perú (INGOPE); 33) Núcleo de Estudios en Sistemas en Derechos Humanos y del Centro de Estudios de la Constitución Universidad Federal de Paraná; 34) República de Nicaragua; 35) Secretario General de la Organización de Estados Americanos; 36) Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional Universidad Libre de Bogotá, y 37) Universidad de Flores y la Universidad Católica de Córdoba.

7. Los escritos mediante los cuales presentaron sus observaciones los siguientes individuos de la sociedad civil: 38) Alfredo Ortega Franco; 39) Allan R. Brewer-Carías; 40) Álvaro Molinares y Luiza Tavares da Motta; 41) Amaury A. Reyes-Torres; 42) Andrés Figueroa Galvis; 43) Björn Arp; 44) Carlos Eduardo García Granados; 45) Carolina Rodríguez Bejarano y Eudoro Echeverri Quintana; 46) Damian González-Salzberg; 47) Deisy Meneses Daza, Ayda Malena Imbacuán, y Anderson Muñoz Buitrón; 48) Dolly Andrea Lugo Cortés y Elizabeth Duarte Cristancho; 49) Edier Esteban

Manco Pineda; 50) Federico Ariel Vaschetto y otros; 51) Harold Bertot Triana; 52) Ilka Treminio Sánchez y Juan Manuel Muñoz-Portillo; 53) John Edinson Sanchez Vargas; 54) Jorge "Tuto" Quiroga Ramírez; 55) Juan Esteban Yanguas Ramón y José Fernando Flórez; 56) Juan Reynaldo Salinas Goytia; 57) Julián Fernando Montoya Pipicano; 58) Leonardo Rivera Mendoza; 59) Pablo Damián Colmegna; 60) Roberto Ogg Fábrega y Ainoa Prieto García; 61) Sergio A. Villa Ramos; 62) Thairi Moya Sánchez y Víctor Rodríguez, y 63) Xochithl Guadalupe Rangel Romero.

8. Las notas de Secretaría de 14 y 27 de agosto de 2020, mediante las cuales se solicitó a las distintas delegaciones confirmar y presentar sus acreditaciones para la audiencia pública, y las confirmaciones de cincuenta y tres delegaciones en este sentido.

CONSIDERANDO QUE:

1. Se recibieron en la Secretaría del Tribunal, dentro del plazo establecido, numerosos escritos con observaciones y documentos relevantes sobre la solicitud de opinión consultiva (supra Vistos 6, 7 y 8).

2. Las observaciones escritas de la Corporación Centro de Interés Público y Justicia (CIPJUS) y las del Instituto de Gobernabilidad del Perú (INGOPE) fueron presentadas el 25 de julio de 2020. Al respecto, la Presidenta advierte que dichas observaciones se presentaron un día después del vencimiento del plazo establecido. Sin embargo, dada la naturaleza del presente asunto, pues no se trata de un caso contencioso sino de un procedimiento en materia consultiva, no existe afectación alguna al derecho de defensa. Por tanto, en aras de poder tomar en cuenta todas las contribuciones recibidas por este Tribunal, excepcionalmente se autoriza la incorporación de los referidos escritos al presente procedimiento de solicitud de opinión consultiva. Por otro lado, las observaciones de Juan Esteban Yanguas Ramón y José Fernando Flórez Ruiz fueron presentadas el 24 de agosto de 2020, un mes después del vencimiento del plazo, lo cual esta Presidenta considera excesivo, por lo que no serán admitidas.

3. Resulta conveniente la realización del procedimiento oral establecido en el artículo 73.4 del Reglamento y que la Comisión Interamericana, los Estados miembros, y todos aquellos que presentaron sus observaciones escritas, y acreditaron su participación en la audiencia pública, puedan presentar sus argumentos orales. Debido a

las circunstancias excepcionales ocasionadas por la pandemia COVID-19, dicho procedimiento oral será realizado de forma virtual.

POR TANTO:

LA PRESIDENTA,

En cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 24.1 del Estatuto de la Corte y 73.4 del Reglamento del Tribunal, y en ejercicio de las atribuciones conferidas por el artículo 31.2 del mismo,

RESUELVE:

1. Convocar a una audiencia pública que se celebrará de manera virtual los días 28 de septiembre de 2020, a partir de las 8:30 de la mañana y el 29 y 30 de septiembre de 2020, a partir de las 8:00 de la mañana, hora de Costa Rica, durante el 137° Período Ordinario de Sesiones, que se realizará para recibir argumentos orales sobre la solicitud de opinión consultiva OC-28 presentada por la República de Colombia, a las siguientes delegaciones que confirmaron su participación: 1) República de Colombia; 2) Estado Plurinacional de Bolivia; 3) Estados Unidos de América; 4) República de Panamá; 5) Comisión Interamericana de Derechos Humanos; 6) Secretaría General de la OEA; 7) Comisión Presidencial para Derechos Humanos del Gobierno Interino de la República Bolivariana de Venezuela; 8) Academia Boliviana de Estudios Constitucionales; 9) Academia Interamericana de Derechos Humanos de la Universidad Autónoma de Coahuila, México; 10) Asamblea Permanente de Derechos Humanos de Bolivia; 11) Asociación Civil de Estudios Constitucionales (ACEC); 12) Bloque Constitucional de Venezuela; 13) Centro de Investigación Jurídica Aplicada y Consultoría Integral, Sociedad Civil (CICACI); 14) Centro Universitário Antônio Eufrásio de Toledo; 15) Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos (CIPRODEH); 16) Centro Strategia Electoral A.C.; 17) Ciudadanos del Mundo por Derechos Humanos; 18) Clínica Jurídica en Derechos Humanos de la Universidad Santiago de Cali; 19) Clínica Interamericana de Direitos Humanos do Núcleo Interamericano de Direitos Humanos da Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (NIDH/UFRJ); 20) Comisión Colombiana de Juristas; 21) Corporación Centro de Interés Público y Justicia (CIPJUS); 22) Defiende Venezuela e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Católica Andrés Bello;

23) Clínica de Direitos Humanos e Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas e Grupo de Pesquisa Direitos Humanos na Amazônia; 24) Derechos en Acción; 25) Fundación Debido Proceso (DPLF); 26) Grupo de Investigación Justicia, Ámbito Público y Derechos Humanos y Semillero de Fundamentos Filosóficos del Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de La Sabana; 27) Instituto de Gobernabilidad del Perú (INGOPE); 28) Núcleo de estudos em direitos humanos (NESIDH) y Centro de estudos da constituição (CCONS) de la Universidad Federal de Paraná; 29) Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional Universidad Libre de Bogotá; 30) Universidad de Flores y Universidad de Córdoba; 31) Álvaro Molinares y Luiza Tavares da Motta; 32) Alfredo Ortega; 33) Amaury A. Reyes-Torres; 34) Andrés Figueroa Galvis; 35) Bjorn Arp; 36) Carlos Eduardo García Granados; 37) Carolina Rodríguez Bejarano y Eudoro Echeverri Quintana; 38) Carolina Rodríguez Bejarano, Salomé Ramírez Sierra, y Kevin Serna Álvarez; 39) Damian González-Salzberg; 40) Deisy Meneses Daza, Ayda Malena Imbacuán, y Anderson Muñoz Buitrón; 41) Dolly Andrea Lugo Cortés y Elizabeth Duarte Cristancho; 42) Edier Esteban Manco Pineda; 43) Federico Ariel Vaschetto y otros; 44) Harold Bertot Triana; 45) Ilka Treminio Sánchez y Juan Manuel Muñoz; 46) Jorge "Tuto" Quiroga Ramírez y Luis Ángel Vásquez Villamor; 47) Juan Reynaldo Salinas Goytia; 48) Leonardo Rivera Mendoza; 49) Pablo Damián Colmegna; 50) Roberto Ogg Fábrega y Ainoa Prieto García; 51) Sergio A. Villa Ramos ; 52) Thairi Moya Sánchez y Víctor Rodríguez, y 53) Xochithl Guadalupe Rangel Romero.

2. Disponer que la Secretaría de la Corte Interamericana notifique esta Resolución a la Comisión Interamericana y a todos aquellos que confirmaron su participación en la audiencia sobre la solicitud de opinión consultiva OC-28 presentada por la República de Colombia.

Comuníquese y ejecútese,

Elizabeth Odio Benito

Presidenta

Pablo Saavedra Alessandri

Secretario

IV.

OBSERVACIONES DE COLOMBIA Y DE LA OEA

COLOMBIA

OBSERVACIONES ESCRITAS

PRESENTADAS POR LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

A LA SOLICITUD DE OPINIÓN CONSULTIVA RELATIVA A LA FIGURA DE LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL INDEFINIDA EN EL CONTEXTO DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

San José de Costa Rica 2 Julio de 2020

LA FIGURA DE LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL INDEFINIDA EN EL CONTEXTO DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

CONTENIDO. INTRODUCCIÓN. I. OBSERVACIONES DEL ESTADO FRENTE A LA PRIMERA PREGUNTA. II. OBSERVACIONES DEL ESTADO FRENTE A LA SEGUNDA PREGUNTA.

INTRODUCCIÓN

1. El presente escrito contiene las observaciones escritas que presenta la República de Colombia en relación con la Solicitud de Opinión Consultiva presentada el 21 de octubre de 2019 relativa a la figura de la reelección presidencial indefinida en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

2. En estas observaciones Colombia se referirá a los asuntos de derecho sustantivo sometidos a consideración de la Honorable Corte,

en el entendido que los asuntos relativos a la competencia y admisibilidad de la solicitud han sido tratados *in extenso* en la solicitud.

3. El Estado colombiano reitera los términos de la consulta dirigida a la Corte Interamericana y presenta las siguientes observaciones en relación con los asuntos que en ella se reseñan.

4. El Estado Colombiano quiere dejar en claro que en su ordenamiento no existe la posibilidad constitucional de la reelección ni tan siquiera por una vez y que el actual gobierno no tiene ninguna intención de modificar la Constitución en ese aspecto. El Sr. Presidente Iván Duque así lo ha dicho en el discurso de instalación del Congreso 3 el pasado 20 de julio de 2020: "Como Presidente no tengo la reelección en frente y mi único deseo es que este compromiso con el presente y con el futuro se haga realidad".

5. Así pues, el documento estará dividido en dos secciones correspondientes a las preguntas formuladas en la Solitud de Opinión Consultiva, en las cuales el Estado buscará enunciar una interpretación jurídica a la luz de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de otros criterios auxiliares de interpretación.

I. OBSERVACIONES DEL ESTADO FRENTE A LA PRIMERA PREGUNTA

6. La primera pregunta presentada por Colombia a la Corte es la siguiente: A la luz del derecho internacional, convencional y consuetudinario, *¿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 Derechos 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 Derechos Humanos en la materia?*

7. Esta pregunta busca abordar dos aspectos: La caracterización de la reelección presidencial como un presunto derecho político protegido por la Convención Americana; y La capacidad de los Estados para limitar o prohibir la reelección presidencial y, en particular, si ello restringe ilegítimamente los derechos de los candidatos o de los electores; Para dar respuesta a esta pregunta, es necesario tener presente las siguientes observaciones:

8. En la región existen muy diversas posturas en relación con la aplicación de la figura de la reelección. Como se desarrolló en el escrito de Solicitud de Opinión Consultiva formulado por Colombia, países como Costa Rica[1], Nicaragua[2] , Honduras[3] y Bolivia[4] han modificado sus ordenamientos jurídicos internos ya sea a través de reformas constitucionales, de la derogación o expedición de normas, o de interpretaciones judiciales, para promover la reelección presidencial incluso por periodos indefinidos.

9. Por otra parte, Estados como Ecuador[5] y Perú[6]han limitado la aplicación de esta figura en relación con diversos cargos de

---

1 Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Sala Constitucional, Sentencia 2717 de 2003. Disponible en: https://vlex.co.cr/vid/-498528034.

2 Corte Suprema de Justicia de Nicaragua, Sala de lo Constitucional, Sentencia 504 de 2009. Disponible en: http://enlaceacademico.ucr.ac.cr/sites/default/files/publicaciones/20091022-SENTENCIA-504-2009.pdf

3 Constitución Política de la República de Honduras, artículo 239.

4 Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia, Sentencia 0084 de 2017. Disponible en: https://edwinfigueroag.files.wordpress.com/2017/12/ sentencia-0084-2017-tcp-bolivia-reeleccion-evomorales.pdf

5 CNE proclama los resultados definitivos del referéndum y consulta popular del 2018 en Ecuador. El Universo, 8 de febrero de 2018. Disponible en: https://www.eluniverso.com/noticias/2018/02/08/nota/6615580/vivoaudiencia-publica-escrutinio-referendum-consulta-popular.

6 Perú aprueba en referéndum acabar con la relección de parlamentarios. El Periódico, 10 de diciembre de 2018. Disponible en: https://www.elperiodico.com/es/internacional/20181210/referendum-peru-noreeleccion-congresistas-7192596

elección popular. Finalmente, Colombia eliminó en el 2015 la posibilidad de reelección presidencial[7].

10. De un análisis general de la práctica de los Estados en las Américas no resulta claro que la posibilidad de reelección presidencial indefinida sea entendida por estos como un derecho protegido por la Convención Americana.

11. Por su parte, diversos organismos internacionales se han pronunciado evidenciando sus inquietudes en relación con la posibilidad de reelección presidencial indefinida en varios Estados de las Américas, entre otros aspectos, dadas las consecuencias de la aplicación de esta figura frente a la institucionalidad del Estado Social de Derecho y específicamente, respecto al ejercicio de los derechos a elegir libremente y participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos. En este sentido se ha pronunciado el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas[8], la Comisión Interamericana de Derechos Humanos[9] y la Misión Electoral de la Organización de Estados Americanos[10]. Algunos de estos organismos incluso han reconocido que la posibilidad de los Estados de limitar la reelección de funcionarios electos popularmente, se encuentra dentro del prerrogativas reconocidas por la Convención Americana.

---

7 República de Colombia, Acto Legislativo 2 de 2015,"Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dicta otras disposiciones". Disponible en: http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/actoslegislativos/ACTO%20LEGISLATIVO%2002%20DEL%2001%20JULIO%20DE%202015.pdf. 5

8 Comité de Derechos Humanos, Observaciones finales sobre el segundo informe periódico de Honduras, 22 de agosto de 2017, párr. 44.

9 CIDH, Situación de derechos humanos en Honduras, Informe de 27 de agosto de 2019. Disponible en: http://www.oas.org/ es/cidh/informes/pdfs/Honduras2019.pdf.

10 OEA, Misión de Observación Electoral Elecciones Generales Honduras, Informe Final de 26 de noviembre de 2017. Disponible en: http://scm.oas.org/pdfs/2017/CP38551SMOEH.pdf.

12. De conformidad con lo anterior se podría decir que organismos internacionales en materia de derechos humanos como los mencionados anteriormente, no reconocen que la reelección presidencial indefinida sea protegida como derecho en el marco de los sistemas Universal e Interamericano de derechos humanos. Más aún, se podría concluir que la aplicación de esta figura se identifica como un asunto problemático que genera limitaciones al ejercicio de los derechos políticos.

13. Ahora bien, el Estado colombiano concuerda con lo señalado por la Corte Interamericana al reconocer que la democracia participativa se constituye en un principio fundamental del Sistema Interamericano[11]. En efecto, en el preámbulo de la Carta de la OEA los Estados reconocieron que "la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región" (subraya fuera del texto).

14. En este mismo sentido, la Carta Democrática Interamericana proferida también en el seno de la OEA reafirma 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". Esta misma Carta 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. 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"[12].

15. Como elementos de la democracia representativa el mencionado instrumento resalta "el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con

---

[11] Corte IDH. La Expresión "Leyes" en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6, párr. 34

[12] OEA, Carta Democrática Interamericana, Vigésimo Octavo Período Extraordinario de Sesiones, 11 de septiembre de 2001, Lima, Perú, Artículo 2. 6

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[13]". (subraya fuera del texto)

16. A la luz de lo a anteriormente señalado, para el Colombia es claro que uno de los elementos fundamentales del derecho a la participación es la posibilidad de los ciudadanos de postularse en condiciones de igualdad y sin discriminación a los cargos de elección popular[14]. De acuerdo a lo anterior, los Estados están obligados a implementar las medidas necesarias para garantizar la efectividad de este derecho[15].

17. Por otra parte, la Corte Interamericana ha señalado que los Estados pueden reglamentar el ejercicio de los derechos políticos sin que ello resulte contrario a la Convención Americana. Específicamente el Tribunal ha manifestado que "[l]a 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 (subraya fuera del texto)"[16].

18. De lo señalado se puede concluir que, si bien el derecho a postularse en condiciones de igualdad y ser elegido es un derecho humano protegido por la Convención Americana, éste no es absoluto y puede ser limitado. En consecuencia, es posible establecer

---

13 OEA, Carta Democrática Interamericana, Vigésimo Octavo Período Extraordinario de Sesiones, 11 de septiembre de 2001, Lima, Perú, Artículo 3.

14 Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 148

15 Corte IDH. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 195

16 Corte IDH. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 206

requisitos para su ejercicio, siempre que no sean "desproporcionados o irrazonables"[17].

19. En este sentido, partiendo de una interpretación sistemática de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de la jurisprudencia de la H. Corte Interamericana y de los pronunciamientos de órganos como la Comisión Interamericana y el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, para el Estado colombiano es claro que, en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos y específicamente en el sistema regional interamericano de protección a los derechos humanos, **la reelección presidencial indefinida no constituye un derecho humano susceptible de ser protegido a instancias internacionales**.

20. En contraste, figuras de este tipo que permiten que una persona ejerza *indefinidamente* el máximo poder en un país, son vistas con preocupación por las consecuencias que pueden generar en lo que se refiere a la consolidación de la democracia participativa, el pluralismo, el derecho a elegir libremente, la participación ciudadana y el control político efectivo. En últimas, son valoradas como un riesgo frente a la garantía del principio democrático que como se señaló, es un pilar fundamental reconocido por los Estados de la Organización de Estados Americanos.

II. OBSERVACIONES DEL ESTADO FRENTE A LA SEGUNDA PREGUNTA

21. La segunda pregunta presentada por Colombia a la Corte es la siguiente: En el evento en que un Estado modifique o busque modificar su ordenamiento jurídico para asegurar, promover, propiciar o prolongar la permanencia indefinida 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*

---

[17] Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 155. 7.

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 generales de igualdad, a las funciones públicas de su país?

22. Esta pregunta busca abordar el siguiente aspecto: 8. Efectos que generaría permitir la permanencia de un gobernante en el poder mediante la reelección presidencial indefinida, sobre los derechos humanos de las personas que se encuentran bajo la jurisdicción de los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos, y en particular, sobre sus derechos políticos.

Para dar repuesta a esta pregunta, es necesario tener presente las siguientes observaciones:

23. La democracia es indispensable para el ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales, por lo cual, en el evento en que un Estado modifica su régimen constitucional con la finalidad de establecer o prolongar la permanencia en el poder, las obligaciones en materia de derechos humanos podrían verse afectadas por la relación directa que existe entre el respeto y garantía de los derechos humanos y la democracia, la cual debe entenderse a partir de sus elementos esenciales. En otras palabras, a la luz de la normatividad interamericana, la afectación de los elementos esenciales de la democracia genera consecuencias negativas en la garantía y respeto a los derechos humanos.

24. Lo anterior se deriva de diversas disposiciones incluidas en instrumentos interamericanos. Como se señaló, el preámbulo de la Carta de la OEA establece que la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región. Además, señala en varias de sus disposiciones, la importancia y necesidad de consolidar regímenes democráticos.

25. Por su parte, el preámbulo de la Carta Democrática Interamericana señala que el carácter participativo de la democracia en

los Estados de las Américas 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[18]. A su vez, como se ha señalado, el citado instrumento reconoce varios elementos esenciales de la democracia, relacionados con la celebración de elecciones periódicas, libres y justas, la existencia de un régimen plural de partidos y organizaciones políticas, y la separación e independencia de los poderes públicos, entre otros[19].

26. Esta Carta indica que "[l]a 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[20]".

27. Por su parte, la Declaración de Santiago de Chile establece, en el apartado tercero, que "[l]a 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"[21].

28. De lo anterior, se pueden extraer dos conclusiones sobre la primera parte de la segunda pregunta: a. La normatividad interamericana reconoce la existencia de una relación directa entre el respeto

---

18 OEA, Carta Democrática Interamericana, Vigésimo Octavo Período Extraordinario de Sesiones, 11 de septiembre de 2001, Lima, Perú, Preámbulo

19 OEA, Carta Democrática Interamericana, Vigésimo Octavo Período Extraordinario de Sesiones, 11 de septiembre de 2001, Lima, Perú, Artículo 3. 9

20 OEA, Carta Democrática Interamericana, Vigésimo Octavo Período Extraordinario de Sesiones, 11 de septiembre de 2001, Lima, Perú, Artículo 7.

21 Declaración de Santiago de Chile, aprobada en la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores celebrada en 1959, apartado II. 10 periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal; y, además, afectaría el acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas.

y garantía a los derechos humanos y la existencia de regímenes democráticos. b. La alternancia y posibilidad de acceso al poder es un principio esencial de la democracia reconocido por el ordenamiento jurídico interamericano.

29. En consecuencia, el establecimiento de mecanismos que afectan de manera ilimitada un principio básico de la democracia, como es la alternancia y la posibilidad de acceso al poder, vulnera el régimen de respeto y garantía de los derechos humanos. Así como consideramos que la reelección limitada a un número cierto e invariable de periodos es convencional, la reelección ilimitada resulta contraria a la Convención Interamericana de Derechos Humanos. Esta violación es aún más explícita cuando la modificación de las reglas del juego se hace en beneficio propio para un periodo ilimitado.

30. Ahora bien, una modificación de esta naturaleza resultaría contraria a las obligaciones internacionales de los Estados en materia de derechos humanos, en especial, aquellas relativas a la garantía del ejercicio efectivo de los derechos a participar en la dirección de los asuntos públicos y votar y ser elegido en elecciones.

31. Lo anterior tiene fundamento en las obligaciones internacionales señaladas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, entre otros instrumentos, y en particular, en lo dispuesto en el artículo 23.

32. Dicha disposición establece el derecho que le asiste a los ciudadanos de acceder en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. Asimismo, reseña que todos los ciudadanos deben gozar del derecho a 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.

33. En virtud de lo anterior, un Estado que modifica su ordenamiento jurídico para asegurar, promover, propiciar o prolongar la permanencia ilimitada de un gobernante en el poder mediante la reelección presidencial indefinida, genera desequilibrio y desigualdad en la alternancia y acceso al poder y por tanto genera una afrenta a los elementos esenciales de la democracia referidos *ut supra*.

34. Aunque se alegue que un Estado que establece la reelección indefinida permite la postulación de múltiples candidatos en la contienda electoral, esta situación, vista desde una perspectiva real y material, genera una situación de desigualdad respecto de las condiciones en que participan quienes se encuentran ejerciendo el poder, y los demás candidatos. Es decir, no es posible afirmar que existan condiciones generales de igualdad cuando un candidato que ostenta el poder participa en una contienda electoral, en especial, si se encuentra en el marco de un ordenamiento jurídico que permite su reelección indefinida.

35. Finalmente, es de precisar que, en muchas ocasiones, las reformas que incorporan instrumentos para prolongar o mantener el poder de manera indefinida, incluyen modificaciones que afectan el principio de separación e independencia de los poderes públicas, situación que acentúa el desbalance y limita los derechos del artículo 23 de la Convención.

36. En conclusión, cuando un Estado permite la permanencia de un gobernante en el poder mediante la reelección presidencial indefinida, afecta las obligaciones de respeto y garantía de los derechos humanos como consecuencia de la relación directa que existe entre estos derechos y el principio democrático. Lo anterior toda 11 vez la alternancia y la posibilidad de acceso al poder son elementos esenciales de la democracia.

37. De igual forma, una reforma de este tipo afectaría las obligaciones establecidas en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, entre otras, respecto de la posibilidad de acceder en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas y el derecho a la participación, con una posibilidad real de acceso al poder, entre otros.

38. Además de afectar estos derechos, los Estados de las Américas han reconocido que la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región, por lo cual, si se afecta la primera, se podría establecer un escenario que abre la posibilidad a otras vulneraciones de derechos establecidas en la Convención. La obligación general de los Estados es mantener un régimen democrático para asegurar la protección y garantía de los derechos humanos y libertades.

Presentado ante la Honorable Corte Interamericana de Derechos Humanos en nombre de la República de Colombia por el suscrito Agente del Estado.

CAMILO GÓMEZ ALZATE

AGENTE DEL ESTADO

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

SOLICITUD DE OPINIÓN CONSULTIVA A LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

LA FIGURA DE LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL INDEFINIDA EN EL CONTEXTO DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

CONTENIDO. I. INTRODUCCIÓN. II. SOBRE LA PROCEDENCIA DE LA SOLICITUD DE OPINIÓN CONSULTIVA. III. SOBRE LAS CUESTIONES PLANTEADAS POR EL ESTADO COLOMBIANO. A. La democracia representativa en el Sistema Interamericano. B. La reelección presidencial en el derecho internacional y comparado. 1. Países con prohibición de reelección presidencial. 2. Países que permiten reelecciones consecutivas y/o no consecutivas. 3. Países que establecen limitaciones y en que los tribunales han hecho interpretaciones o aclaraciones a las disposiciones constitucionales o legales. 4. Países en que no se establecen limitaciones al derecho a la reelección. 5. Países que no cuentan con un sistema presidencialista. C. Los derechos políticos y sus posibles limitaciones a la luz de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. D. Consideraciones específicas en cuanto al análisis de las restricciones permisibles a la reelección presidencial. E. Conclusión

SOLICITUD DE OPINIÓN CONSULTIVA A LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

LA FIGURA DE LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL INDEFINIDA EN EL CONTEXTO DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

I. INTRODUCCIÓN

1. El 21 de octubre de 2019 el ilustre Estado de Colombia sometió ante la Interamericana de Derechos Humanos la solicitud de una Opinión Consultiva sobre la "figura de reelección presidencial indefinida en el contexto del Sistema interamericano de Derechos Humanos" de conformidad con lo dispuesto en los artículos 64.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante "la Convención" o "la Convención Americana") y 70 del Reglamento de la Corte.

2. En dicha solicitud el Estado Colombiano pidió a la Corte Interamericana responder una serie de cuestiones relacionadas con la figura de reelección presidencial indefinida a la luz de la Convención Americana y los estándares relacionados con los derechos políticos. En particular el Estado subrayó que su solicitud se refiere a: 1) la posibilidad de caracterizar la reelección presidencial como un derecho humano; 2) la capacidad de los Estados para limitar o prohibir la reelección presidencial a la luz del derecho al sufragio activo y pasivo; 3) los efectos de permitir la reelección presidencial indefinida sobre las personas que se encuentran bajo la jurisdicción de los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos.

3. El Presidente de la Corte Interamericana fijó el 31 de julio de 2020 como plazo límite para la presentación de observaciones escritas. En vista de lo anterior, a continuación, la CIDH presentará sus observaciones respecto a las cuestiones planteadas a la Honorable Corte Interamericana por el Ilustre Estado de Colombia mediante su solicitud de opinión consultiva. La Comisión ha designado al Presidente Joel Hernández García y al Secretario Ejecutivo Paulo Abrão como sus Delegados. Asimismo, Marisol Blanchard Vera, Secretaria Ejecutiva Adjunta, Jorge Meza Flores y Christian González Chacón, abogados de la Secretaría Ejecutiva de la CIDH actuarán como su asesora y sus asesores legales.

II. SOBRE LA PROCEDENCIA DE LA SOLICITUD DE OPINIÓN CONSULTIVA

4. La Comisión recuerda que el artículo 64 de la Convención Americana establece que: 1. Los Estados miembros de la Organización podrán consultar a la Corte acerca de la interpretación de esta Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos. Asimismo, podrán consultarla, en lo que les compete, los órganos enumerados en el capítulo X de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires; 2. La Corte, a solicitud de un Estado miembro de la Organización, podrá darle opiniones acerca de la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y los mencionados instrumentos internacionales[1].

5. Por su parte, los artículos 70 y 71 del Reglamento de la Corte Interamericana regulan los requisitos formales que deben verificarse para que una solicitud sea considerada por la Corte. En particular: i) formular con precisión las preguntas, ii) especificar las disposiciones que deben ser interpretadas, iii) indicar las consideraciones que la originan, y iv) suministrar el nombre y dirección del agente[2].

6. Además de los requisitos formales indicados, la Corte IDH ha establecido una serie de criterios respecto de la pertinencia de dar trámite o respuesta a una solicitud de opinión consultiva. En particular ha referido que una solicitud: a) no debe encubrir un caso contencioso[3] 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[4]; b) no debe utilizar-

---

1 Convención Americana sobre Derechos Humanos.

2 Ver Reglamento de la Corte Interamericana

3 Compatibilidad de un proyecto de ley con el artículo 8.2.h. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC12/91 de 6 de diciembre de 1991. Serie A No. 12, párr. 28, y Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999. Serie A No. 16, párrs. 46 y 47.

4 Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999. Serie A No. 16, párr. 45, y Solicitud de Opinión Consultiva presentada por la Co-

se como un mecanismo para obtener un pronunciamiento indirecto de un asunto en litigio o en controversia a nivel interno[5]; c) no debe utilizarse como un instrumento de un debate político interno[6]; d) no debe abarcar, en forma exclusiva, temas sobre los que la Corte ya se ha pronunciado en su jurisprudencia[7], 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 internacionales[8]. Sin embargo, los criterios desarrollados no son una lista exhaustiva, y tampoco constituyen límites

---

misión Interamericana de Derechos Humanos. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 24 de junio de 2005, Considerando sexto.

5 Solicitud de Opinión Consultiva presentada por la República de Costa Rica. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 10 de mayo de 2005, Considerando décimo tercero.

6 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. Serie A No. 4, párr. 30, y Solicitud de Opinión Consultiva presentada por la República de Costa Rica. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 10 de mayo de 2005, Considerando undécimo.

7 Solicitud de Opinión Consultiva presentada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 24 de junio de 2005, Considerandos séptimo a décimo segundo, y Solicitud de Opinión Consultiva presentada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 27 de enero de 2009, Considerandos séptimo y décimo quinto

8 Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999. Serie A No. 16, párr. 47; Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 63, y Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017. Serie A No. 23, párr. 24

infranqueables, en tanto corresponde a la Corte evaluar en cada solicitud concreta la pertinencia de ejercer su función consultiva[9].

7. La CIDH observa que la solicitud cumple con todos los requisitos formales en tanto que Colombia es un Estado miembro de la OEA y por lo tanto se encuentra facultado para formular una solicitud de opinión consultiva. Igualmente, en la misma se formulan con precisión dos preguntas y se identifican las disposiciones que deben ser interpretadas, en particular el artículo 23 de la Convención Americana, las razones que originan la necesidad de la consulta, así como el nombre y dirección del agente que representará al Estado.

8. Con respecto a los criterios respecto de la pertinencia de la solicitud, la CIDH observa que la solicitud está formulada en términos generales y abstractos. No se refiere a un asunto ni a un Estado en particular ni a cuestiones de hecho. Por el contrario, la solicitud busca trascender las especificidades de casos concretos y permitir un abordaje general, con implicaciones muy importantes para todos los Estados de la región en materia de derechos humanos y democracia representativa, que como se indica a continuación constituye la base del Sistema Interamericano. Asimismo, la Comisión subraya que la solicitud se refiere a un aspecto en el que no existe jurisprudencia ni de la CIDH ni de la Honorable Corte: la posibilidad de reelecciones indefinidas para el cargo de presidente y su compatibilidad a la luz del artículo 23 de la Convención Americana, así como otros instrumentos interamericanos.

9. La CIDH observa que existen posiciones divergentes respecto de este aspecto por parte de los altos tribunales nacionales de los Estados Americanos y algunos se basan en distintas interpretaciones del contenido y alcances del artículo 23 de la Convención Americana. Al respecto, ciertos Estados consideran que prohibir la reelección presidencial vulneraría el derecho a ser electo, así como el artículo 23.2 de la Convención Americana el que a su criterio tiene un listado cerrado de causales que permiten la restricción de derechos

---

9 Ver por ejemplo Corte IDH, Resolución de 29 de mayo de 2019 sobre solicitud de Opinión Consultiva presentada por la CIDH, párr.6

políticos, mientras que otros Estados estiman que no se trata de un listado cerrado y que el criterio para la limitación de derechos políticos es que se cumpla con el principio de proporcionalidad, y que no solo es permitido, sino deseable limitar el número de mandatos que puede desempeñar el titular del Organismo Ejecutivo. Por ello, la Comisión considera pertinente una respuesta de esta Honorable Corte que proporcione lineamientos a los Estados de la región en este aspecto para efectos de cumplir con sus obligaciones internacionales.

10. Más allá de lo anterior, la Comisión comparte con la Honorable Corte la información sobre las siguientes peticiones que han sido abiertas a trámite y se encuentran pendientes de decisión ante la CIDH:

> Número y país Etapa procesal Alegato principal 137-18-432-18; 2370-18; 2417-1810 Admisibilidad Los peticionarios alegan violaciones al derecho al voto, y a la alternabilidad en el gobierno protegidas por el artículo 23 de la Convención Americana en favor de los y las habitantes de Bolivia, debido a una sentencia del Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia que declaró la inaplicabilidad de las normas que prohibían la reelección presidencial por más de una vez de manera continua. Se refiere que dicha sentencia contravino los resultados del referendo del 21 de febrero de 2016 que rechazó la propuesta de reforma constitucional para habilitar la reelección presidencial. De acuerdo a lo alegado en las peticiones, la sentencia del Tribunal Constitucional se habría basado en una interpretación del artículo 23.2 de la Convención Americana que establece que la ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos políticos, "exclusivamente por razones de edad" [10], nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal". 13.727[11] Fondo Los

---

[10] Se ha identificado que la Comisión cuenta con otras peticiones recibidas vinculadas con la misma temática, que aun estén pendientes de estudio inicial.

[11] El informe de admisibilidad está disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/2018/NIAD1360-11ES.pdf

peticionarios alegaron afectaciones a la participación política en condiciones de igualdad de la presunta víctima en Nicaragua entre otros aspectos, en tanto la candidatura del titular del Ejecutivo habría sido aceptada de manera ilegal para participar en las elecciones presidenciales de noviembre de 2011.

11. La CIDH recuerda que la Opinión Consultiva propuesta por Colombia se refiere al menos a tres aspectos: 1) La caracterización de la reelección presidencial como un presunto derecho humano protegido por la Convención Americana; 2) La capacidad de los Estados para limitar o prohibir la reelección presidencial y, en particular, si ello restringe ilegítimamente los derechos de los candidatos o de los electores; 3) los efectos que generaría permitir la permanencia de un gobernante en el poder mediante la reelección presidencial indefinida sobre los derechos humanos de las personas que se encuentran bajo la jurisdicción de los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos, y en particular, sobre sus derechos políticos[12].

12. La Comisión observa en relación con las peticiones en trámite ante la CIDH sobre Bolivia que se encuentran en etapa de admisibilidad y no han sido analizadas por la CIDH mediante un Informe de Admisibilidad que permita, al menos caracterizar prima facie, el debate jurídico que plantean las peticiones. Asimismo, la Comisión subraya que, según los alegatos de las mismas, esencialmente se plantean violaciones al derecho al sufragio pasivo, tomando en cuenta que, a a criterio de las partes peticionarias, la decisión del Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia de 28 de noviembre de 2017 que habría habilitado la reelección presidencial, incumplió con la voluntad popular plasmada en el referendo llevado a cabo en Bolivia en 2016, el cual rechazó la propuesta de modificación del artículo 168 de la Constitución que permitía que la presidenta o presidente y la vicepresidenta o vicepresidente del Estado puedan ser reelectas o reelectos dos veces de manera continua. Como puede observarse entonces, el objeto de dichas peticiones no está aún caracterizado, pero en principio plantean cuestiones distintas a la solicitud de opinión consultiva presentada por Colombia.

---

12 Ver solicitud de opinión consultiva, página 3.

13. Por otra parte, el caso en trámite respecto de Nicaragua, el cual sí tiene informe de admisibilidad, no se refiere propiamente al derecho a la reelección indefinida o las posibilidades de limitarla, sino al derecho a participar en condiciones de igualdad en un proceso electoral, protegido por el artículo 23.1 c de la Convención Americana, debido a la participación del presidente Ortega en las elecciones presidenciales del 2011.

14. Más allá de lo anterior, la Comisión nota que la Honorable Corte ha indicado que la mera existencia de una controversia sobre la interpretación de una disposición no constituye, per se, un impedimento para el ejercicio de la función consultiva. Al respecto, en su Opinión Consultiva sobre pena de muerte, la Corte Interamericana subrayó que:

> 38. En el ejercicio de sus atribuciones la Comisión debe aplicar la Convención u otros tratados sobre derechos humanos. Para desempeñar esta función a cabalidad puede encontrar necesario o conveniente consultar a la Corte acerca del significado de ciertas disposiciones, sin que la circunstancia de que en un momento dado exista una diferencia de interpretación entre un Estado y la Comisión, sea óbice para que ésta pueda acudir a la función consultiva de la Corte. En efecto, si se le impidiera a la Comisión solicitar una opinión consultiva simplemente porque uno o más gobiernos se encuentren involucrados en una disputa con la Comisión sobre la interpretación de una disposición, muy rara vez podría ésta valerse de la competencia consultiva de la Corte. Esto no se limitaría sólo a la Comisión; también la Asamblea General de la OEA, para dar un ejemplo, podría encontrarse en una situación similar si fuera a solicitar una opinión consultiva a la Corte mientras tuviera en consideración algún proyecto de resolución que instara a un Estado Miembro a cumplir con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos[13].

---

[13] Corte IDH, Opinión Consultiva OC-3/83 del 8 de septiembre de 1983. Restricciones a la pena de muerte (Arts 4.2 y 4.4 Convención Americana sobre Derechos Humanos) Serie A no. 3.

15. En vista de las razones indicadas la Comisión solicita a la Honorable Corte: que, de acuerdo con la información proporcionada sobre las peticiones y caso en trámite ante la Comisión, y a la luz de sus criterios reglamentarios y jurisprudenciales, admita la presente solicitud de opinión consultiva y se pronuncie sobre las cuestiones formuladas por el Estado colombiano.

16. A continuación, la Comisión se pronunciará sobre los aspectos respecto de los cuales la Corte solicitó presentara sus observaciones en relación con la consulta.

III. SOBRE LAS CUESTIONES PLANTEADAS POR EL ESTADO COLOMBIANO

17. El Estado solicitó a la Honorable Corte proporcionar lineamientos sobre las siguientes cuestiones:

> A. 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 Derechos 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 Derechos Humanos en la materia?
>
> B. En el evento en 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 ejer-

cicio 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 generales de igualdad a las funciones públicas de su país?

18. La Comisión se permite a continuación realizar algunas consideraciones para que puedan ser tomadas en cuenta por la Honorable Corte al analizar la solicitud. Para el efecto la Comisión estructurará sus observaciones en esta sección en cuatro puntos:

A. La democracia representativa en el Sistema Interamericano; B. La reelección presidencial en el derecho internacional y comparado; C. Los derechos políticos y sus posibles limitaciones a la luz de la Convención Americana; D. Razones que pueden justificar limitar las reelecciones presidenciales. E. Análisis de proporcionalidad de la reelección presidencial indefinida; F. Conclusiones.

A. La democracia representativa en el Sistema Interamericano

19. Preliminarmente, y previo a analizar los puntos planteados en la solicitud de opinión consultiva, la Comisión considera relevante recordar las bases democráticas sobre las que se encuentra construido todo el Sistema Interamericano, las cuales constituyen el presupuesto para la protección de los derechos humanos. En efecto, la forma de organización del Estado explícitamente adoptada por los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA) es la democracia[14]. El preámbulo de la Carta de la OEA establece que "la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región" e indica en su artículo 2 b) que uno de los propósitos esenciales de la Organización de los Estados Americanos es "promover y consolidar la

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

democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención"[15].

20. Por su parte, la Declaración Americana establece 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 democrático"[16].

21. Asimismo, en el preámbulo de la Convención Americana se reafirma 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". De igual manera, en su artículo 29 referido a las normas de interpretación de la Convención Americana se subraya que ninguna disposición de la Convención 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 del gobierno"[17].

22. La Carta Democrática Interamericana estipula en lo pertinente que:

> Artículo 1. Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla. La democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas.
>
> 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. Artículo 3.

---

15 Ver Carta de la OEA

16 Artículo XXVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

17 Convención Americana sobre Derechos Humanos

> 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[18].

23. Si bien la Carta Democrática Interamericana no es un tratado, ello no es óbice para que se integren o armonicen las normas pertinentes de esta en el momento de aplicación de la Declaración o Convención Americana. Al respecto, la CIDH recuerda que en su Opinión Consultiva 10 de 1989, la Corte Interamericana, al referirse a la Declaración Americana, indicó que "la circunstancia de que la Declaración no sea un tratado no lleva, entonces, a la conclusión de que carezca de efectos jurídicos, ni a la de que la Corte esté imposibilitada para interpretarla (…)"[19].

24. En su voto concurrente del caso Yatama vs. Nicaragua, el Juez Diego García Sayán explicó las razones que llevaron a la adopción de la Carta Democrática Interamericana y la importancia de la democracia representativa para el Sistema Interamericano. Al respecto resaltó que:

> 7. Es hecho conocido que el catálogo de los derechos humanos nunca ha sido estático. Se ha ido definiendo y consagrando según el desarrollo histórico de la sociedad, de la organización del Estado y la evolución de los regímenes políticos. Ello explica que actualmente asistamos al desarrollo y profundización de los derechos políticos identificándose, incluso, lo que algunos han denominado el "derecho humano a la democracia". Ese desarrollo se expresa en la Carta Democrática Interamericana, el instrumento jurídico que el sistema interamericano ha generado para fortalecer la democracia y los derechos a ella vincu-

---

18 Carta Democrática Interamericana.

19 Opinión Consultiva OC-10/89 de 14 de julio de 1989. Serie A No. 10, párr. 47

lados, en cuyo primer artículo se estipula que "Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla".

14. A inicios del siglo XXI los países integrantes del sistema interamericano comparten una característica importante, que era más bien la excepción cuando se aprobó la Convención Americana sobre Derechos Humanos en 1969: todos los gobiernos son democráticamente elegidos. El actual contexto, resultante de complejos procesos políticos y sociales, han dado lugar a nuevo problemas y retos en materia de participación de los ciudadanos en la dirección de los asuntos públicos. Esto ha tenido su impacto en las disposiciones de los instrumentos jurídicos fundamentales del sistema interamericano.

15. Es en ese contexto que surge la Carta Democrática Interamericana, aprobada por consenso de todos los países del sistema en el 2001 luego de un amplio proceso de consultas a la sociedad civil del continente. La Carta recogió en este y otros aspectos los desarrollos conceptuales que a ese momento se habían ido derivando de esta nueva situación dándole formalmente una nueva dimensión a una serie de categorías jurídicas constituyéndose en un hito trascendental en el sistema interamericano en lo que atañe al contenido evolutivo de los derechos políticos. Entre otros aspectos, en la Carta Democrática se desarrollan el concepto del mencionado derecho a la participación en la dirección de los asuntos públicos y, como contrapartida, los deberes del Estado en esa materia.

18. El segundo componente de los derechos políticos, conforme se encuentran expresados en el artículo 23º de la Convención, es el 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" (subrayado añadido). Esta disposición nos remite a uno de los requisitos fundamentales de la democracia representativa que inspira la normativa y propósitos del sistema interamericano desde sus inicios. Se destaca allí la periodicidad y autenticidad de las elecciones, así como las características del sufragio: universal, igual y secreto. Ello para cumplir un requerimiento que

se expresa también en el mismo artículo 23º: garantizar la libre expresión de la voluntad de los electores. Es evidente que, sin el cumplimiento de este ingrediente fundamental, se debilitarían otras formas de participación que no encontrarían en el sufragio una forma de construir fuentes democráticas para la asunción y ejercicio de la función pública.

23. Como se ve, los requisitos ya contenidos en la Convención fueron precisados y desarrollados por la Carta Democrática Interamericano al menos en dos aspectos importantes: a) no sólo el acceso al poder sino su ejercicio debe sujetarse al Estado de Derecho; se agrega, así, la "legitimidad de ejercicio" como principio interamericano a la ya reconocida "legitimidad de origen"; b) el régimen plural de partidos y organizaciones políticas. Los partidos políticos, por su parte, merecen una consideración específica adicional en la Carta ya que se estipula que "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" (artículo 5º, subrayado añadido). Leída la Convención Americana a la luz de estas evoluciones conceptuales que el consenso interamericano ha expresado en la Carta Democrática resulta, pues, que la libre expresión de la voluntad de los electores se vería afectada si autoridades elegidas conforme al Estado de Derecho (legitimidad de origen) ejercen sus funciones en contravención al Estado de Derecho[20].

25. La CIDH ha reconocido que sólo a través del ejercicio efectivo de la democracia los derechos humanos pueden garantizarse a plenitud[21]." Asimismo, la Comisión ha señalado que los derechos

---

20 Voto concurrente del Juez Diego García Sayan en el caso Yatama vs. Nicaragua

21 CIDH, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1985-1986, OEA/Ser. L/ V/II, 68. Doc. 8, Rev. 1, 26 de septiembre de 1986, e Informe sobre el Derecho a la Verdad en las Américas, OEA/Ser.L/V/II. 152, 13 de agosto 2014

políticos, entendidos como aquellos que reconocen y protegen el derecho y el deber de todos los ciudadanos de participar en la vida política de su país, son por esencia derechos que propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político[22]. A criterio de la Comisión, el sistema democrático y la vigencia del Estado de derecho son cruciales para la efectiva protección de los derechos humanos y, en contraposición, la plena garantía de los derechos humanos no es posible sin el reconocimiento efectivo e irrestricto de los derechos políticos[23]. También ha destacado que existe una "relación directa entre el ejercicio de los derechos políticos y el concepto de democracia como forma de organización del Estado"[24].

26. La Comisión también ha manifestado que la indivisibilidad de los derechos humanos y su intrínseca relación con la vigencia de un régimen democrático implican, por un lado, un vínculo estrecho entre la protección de los derechos civiles y políticos, así como también los económicos, sociales, ambientales y culturales[25].

27. Por su parte, la Corte Interamericana en la Opinión Consultiva OC-8/87 y luego en la Opinión Consultiva OC-18/03 ha subrayado que "en una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de Derecho consti-

---

22 CIDH, Democracia y derechos humanos en Venezuela, OEA/SER.L/V/II, Doc. 54, 30 de diciembre de 2009, párr. 18, e Institucionalidad democrática, Estado de Derecho y derechos humanos en Venezuela, OEA/SER.L/V/II, Doc. 209, 31 de diciembre de 2017, párr. 148

23 CIDH, Informe Anual 2008, OEA/Ser.L/V/II.134, Doc. 5, Rev. 1, 25 febrero 2009, Capítulo IV, Cuba, párr. 162

24 CIDH, Venezuela: Democracia y derechos humanos, OEA/SER.L/V/II, Doc. 54, 30 de diciembre de 2009, párr. 21; Perú: Segundo informe sobre la situación de los derechos humanos, OEA/SER.L/V/II.106, Doc. 59, Rev. 2 de junio de 2000, Capítulo IV, párrafo 1, y Venezuela: Institucionalidad democrática, Estado de Derecho y derechos humanos, OEA/SER.L/V/II, Doc. 209, 31 de diciembre de 2017, párr. 148.

25 CIDH, Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas, OEA/Ser.L/V/II.164, Doc. 147, 7 de septiembre de 2017.

tuyen una tríada, cada uno de cuyos componentes se define, completa y adquiere sentido en función de los otros"[26]. La Corte ha sostenido 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 Americanos en la Carta de la OEA"[27], y 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"[28].

28. Adicionalmente, ha indicado que "el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención"[29]. La Corte ha advertido que en el Sistema Interamericano la relación entre derechos humanos, democracia representativa y los derechos políticos, ha quedado plasmada en la Carta Democrática Interamericana[30], y, además, ha resaltado que la separación de poderes guarda una estrecha relación, no solo con la consolidación del régimen democrático, sino que además busca preservar las libertades y derechos humanos de los ciudadanos[31].

---

26 Opinión Consultiva OC-8/87 de 30 de enero de 1987. Serie A No. 8, párr. 26 y Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, voto juez Abreu Burelli, párr. 4

27 Corte IDH. Caso López Lone y otros Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 302, párr. 149

28 Corte IDH, Caso Castañeda Gutman Vs. México, Sentencia de 6 de agosto de 2008, Serie C No. 184, párr. 140

29 Corte IDH, Caso Castañeda Gutman Vs. México, Sentencia de 6 de agosto de 2008, Serie C No. 184, párr. 143

30 Carta Democrática Interamericana, artículo 3

31 Corte IDH, Caso del Tribunal Constitucional (Cambas Campos y otros) Vs. Ecuador, Sentencia de 28 de agosto de 2013, Serie C No. 268, párr. 221.

29. La Asamblea General de la Organización de Estados Americanos también ha subrayado la relación entre democracia y derechos humanos mediante múltiples resoluciones, indicando que mediante la democracia y los derechos humanos se podrá alcanzar, por ejemplo, la superación de la pobreza[32], la consolidación de los sistemas de protección de los derechos humanos[33], el Estado de Derecho[34], la paz[35], o el principio de igualdad y no discriminación[36].

30. Respecto de esta cuestión, la Comisión recuerda que en sus informes ha indicado que la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Carta Democrática Interamericana constituyen el marco normativo del que se ha provisto la OEA para fortalecer una comunidad de naciones libres, en la que sus gobiernos no sólo sean elegidos democráticamente, sino que también gobiernen con pleno apego al Estado de Derecho y garanticen cabalmente los derechos humanos de todos sus habitantes[37].

31. La Comisión resalta que tiene tal importancia la democracia representativa para el Sistema Interamericano que la Corte Interamericana ha reconocido que existe tanto un derecho como un deber de defender la democracia. Al respecto, en el caso López Lone vs. Honduras, la Corte Interamericana expresó:

---

32 AG/DEC. 6 (XXIV-0/94) Declaración de Belem do Para, AG/res. 1354 (XXV-0/95) Cooperación solidaria para el desarrollo y la superación de la Pobreza; AG/RES. 1424 (XXVI-0/96) Programa interamericano de combate a la pobreza

33 AG/RES. 1829 (XXXI-0/01) Apoyo a los instrumentos interamericanos de derechos humanos

34 AG/RES 2271 (XXXVII-0/07) La protección de los derechos humanos y libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo y AG/RES 2676 (XLI-0/11) La protección de los derechos humanos y libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo

35 AG/RES 2676 (XLI-0/11) La protección de los derechos humanos y libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo

36 AG/DEC 1 (XXII-0-92) Declaración de Nassau.

37 37CIDH, Venezuela: Democracia y derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 54, 30 de diciembre de 2009, párrafo 1159

En el presente caso, las cuatro presuntas víctimas, tres jueces y una magistrada de la República de Honduras, se manifestaron en contra del golpe de Estado y a favor del restablecimiento de la democracia y el Estado de Derecho, ya sea mediante su participación en una manifestación, por vía de la interposición de acciones judiciales o denuncias, a través de una opinión manifestada en el marco de una conferencia universitaria o en conversaciones con colegas. Además, dichas personas se expresaron a través de la AJD, de la cual todos eran miembros, en tanto esta organización emitió comunicados reclamando la necesidad de restitución del Estado de Derecho (supra párr. 69). Por tanto, conforme al Derecho Internacional y las propias determinaciones de los órganos de la OEA, competentes en esta materia, las actuaciones de las presuntas víctimas gozaban de legitimidad internacional, al contrario de las emprendidas por las autoridades del gobierno de facto. Por consiguiente, este Tribunal entiende que las actividades desarrolladas por las presuntas víctimas durante esta "ruptura inconstitucional" constituían no solo un derecho sino que son parte del deber de defender la democracia, con base en lo establecido en la Convención Americana y en las obligaciones de derecho internacional que el Estado de Honduras adquirió al ser parte de dicho tratado y de la Carta de la OEA, obligaciones que se expresan en instrumentos como la Carta Democrática Interamericana[38].

32. La Comisión analizará los aspectos planteados por el Estado colombiano tomando en cuenta los antecedentes referidos y que se han consolidado en el Sistema Interamericano, los cuales demuestran que la democracia representativa es el presupuesto esencial para el ejercicio efectivo de los derechos humanos, por lo que todo aquello que sea contrario a la democracia representativa o que la ponga en riesgo, no podrá ser compatible con las obligaciones internacionales del Estado que surgen del Sistema Interamericano.

---

[38] Corte IDH. Caso López Lone y otros vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C no. 302, párr.153

B. La reelección presidencial en el derecho internacional y comparado

33. La Comisión recuerda que, tal y como se indicó en las secciones anteriores, el Estado colombiano pidió a la Honorable Corte pronunciarse sobre si la reelección presidencial indefinida es un derecho humano protegido por el artículo 23 de la Convención Americana, y si resultan contrarias a dicho artículo las limitaciones a la reelección presidencial. En vista de lo anterior, la Comisión considera pertinente referirse a la regulación de la reelección presidencial en el derecho internacional y comparado, para efectos de que la Corte pueda contar con mayores elementos en su análisis de dichas cuestiones.

34. Con respecto a la reelección presidencial indefinida en el derecho internacional, la Comisión subraya que ni en el ámbito del Sistema Interamericano ni en el derecho internacional se ha reconocido como tal un derecho autónomo a la reelección presidencial indefinida. En 2018 la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia), por solicitud del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos realizó un estudio sobre el derecho a la reelección en el derecho internacional y concluyó que no existe un derecho humano específico a la reelección. Específicamente subrayó que:

> 117. La Comisión de Venecia opina que no existe un derecho humano específico y diferenciado a la reelección. La posibilidad de presentarse para un cargo para otro período prevista en la legislación es una modalidad, o una restricción, del derecho a la participación política y, específicamente, a contender por un cargo.
>
> 120. Los límites a la reelección presidencial son comunes tanto en sistemas presidenciales como semipresidenciales y también existen en los sistemas parlamentarios (tanto cuando el Jefe de Estado es elegido directamente como indirectamente), mientras que en estos últimos sistemas no se imponen para los primeros ministros, cuyo mandato, a diferencia del de los presidenciales, puede ser retirado por el Parlamento en cualquier momento. En los sistemas presidenciales y semipresidenciales, los límites a la

reelección presidencial representan entonces un medio para reducir el peligro del abuso del poder por el jefe del poder ejecutivo. Así pues, persiguen los fines legítimos de proteger los derechos humanos, la democracia y el estado de derecho. El derecho de postularse en elecciones tras un primer mandato no puede ser garantizado si la constitución dispone lo contrario. La restricción del derecho de los presidentes en funciones a ser elegidos se deriva de una elección soberana del pueblo en busca de los objetivos legítimos de interés general a los que se hizo referencia arriba, que prevalecen por sobre el derecho del Presidente en funciones. Los criterios para tal restricción deben ser tanto objetivos como razonables y no pueden ser discriminatorios en el sentido de que deben ser neutrales y no ser impuestos o eliminados de tal manera que se destituyera a un servidor en funciones o se asegurara la continuidad del mandato del gobernante de turno (por ejemplo, al eliminar los límites a la reelección). Es posible evitar este riesgo si estos cambios no benefician al mandatario en funciones.

123. Es cierto que los límites a la reelección pueden desalentar a los votantes de seleccionar de nuevo a un Presidente o ex presidente. Sin embargo, esta es una consecuencia inevitable de la necesidad de restringir el derecho a la reelección de un Presidente o de un ex presidente. Como se argumentó anteriormente, los límites a la reelección tienen como objetivo preservar la democracia y proteger el derecho humano a la participación política. Contribuyen a garantizar que las elecciones periódicas sean "genuinas" en el sentido del artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del artículo 23(1b) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y a asegurar que los representantes sean libremente elegidos y responsables ante los ciudadanos. Adicionalmente, cuando el pueblo decide adoptar un sistema presidencial o semipresidencial, también tiene la facultad de decidir el poder presidencial y el período de la presidencia. Por lo tanto, los límites a la reelección

> presidencial son una restricción autoimpuesta al poder del pueblo de elegir libremente a un representante con el objetivo de mantener un sistema democrático[39].

35. En cuanto a la reelección en el derecho comparado, la Comisión subraya que en el continente americano existen distintos modelos de reelección. En algunos países, existen prohibiciones de reelección, en otros países se permiten reelecciones consecutivas limitadas, en otros países reelecciones no consecutivas, en ciertos países una combinación entre reelecciones consecutivas y no consecutivas, y en otros existe la posibilidad de reelecciones presidenciales indefinidas. A continuación, la CIDH presenta un resumen de dicha información con base en la información de dominio público con la que cuenta.

1. Países con prohibición de reelección presidencial

36. La Comisión hace notar que una serie de países en las Américas cuentan con prohibición absoluta de reelección. Al respecto, por ejemplo, en Colombia, el Acto Legislativo 2 de 2015 modificó la Constitución y estableció en su artículo 9 que "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"[40].

37. En 2016 la Corte Constitucional en su sentencia C 230-2016 denegó una acción de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo 2 de 2015. Al respecto razonó que:

> Aunque la demanda cumple con la estructura formal de un juicio de sustitución de la Constitución, identificando una premisa mayor (modelo de rigidez constitucional), una premisa menor

---

39 Comisión Europea para la Democracia a través del derecho (Comisión de Venecia), 29 de marzo de 2018.

40 Acto Legislativo 2 de 2015

> (restricción al poder del Congreso para reformar la Constitución) y una conclusión (sustitución del elemento axial de rigidez constitucional y correlativamente, afectación de la vigencia del principio democrático), no explica por qué establecer que la reforma de la prohibición de la reelección presidencial sólo puede realizarse mediante referendo de iniciativa popular o de Asamblea Constituyente, sustituye la Constitución y por lo tanto, el constituyente derivado habría incurrido en un vicio de competencia que conduciría a la inexequibilidad de la disposición acusada contenida en el artículo 9º del Acto Legislativo 2 de 2015.
>
> Aunado a lo anterior, en la formulación de la premisa menor, los demandantes plantean en realidad un control material de la reforma constitucional, basado en la confrontación del artículo 197 Superior y los artículos 113 y 114 de la Carta Política, sin exponer con precisión y claridad en qué consistiría la sustitución del modelo semirrígido que aduce fue consagrado por el constituyente de 1991 y por qué ese modelo es inmodificable. En estas condiciones, la Corte no podía realizar un examen y decisión de fondo[41].

38. En el pasado la Constitución colombiana permitía una reelección presidencial. En 2010 la Corte Constitucional Colombiana declaró inconstitucional una convocatoria a referendo constitucional que proponía una reforma a la Constitución para permitir una segunda reelección estimando que las reelecciones prolongadas pueden generar riesgos democráticos y en el equilibrio de poderes por las facultades que tiene el Presidente en los órganos de control y en el Poder Judicial. Al respecto la Corte consideró que:

> (…) la eventual prolongación del mandato presidencial hasta doce años supone la ruptura del equilibrio entre la figura del Primer Mandatario investido de relevantes poderes por el sistema de gobierno presidencial, cuyas atribuciones de nominación resultan reforzadas y cuyo período coincide con los de los

---

41 Sentencia de la Corte Constitucional de Colombia C -230-2016 de 11 de mayo de 2016

> funcionarios de los distintos organismos de control y judiciales que designó o fueron elegidos de ternas por él propuestas, frente al papel que cumplirían estos organismos de control encargados de asegurar el sistema de frenos y contrapesos respecto del poder presidencial. Incluso, un Presidente que haga parte de un partido político con mayorías en el Congreso, llegaría a controlar no sólo al Ejecutivo y al Legislativo, sino también órganos de la rama judicial y organismos autónomos e independientes como el Banco de la República y la Comisión Nacional de Televisión, precisamente en virtud de los poderes de nominación previamente descritos.
>
> (…) Dentro de los factores con alta potencialidad para interferir indebidamente el proceso electoral y desvirtuar la igualdad de oportunidades que debe asistir a los candidatos se encuentra la superioridad que tiene su origen en el ejercicio del poder público. En efecto, la eventual utilización de los resortes del poder para influir en el electorado es un mecanismo abusivo que el ordenamiento jurídico trata de evitar mediante la imposición de la neutralidad de los poderes públicos en el proceso electoral o mediante la previsión de causales de inelegibilidad que, en razón de su situación específica, le impiden a determinadas personas poner su nombre a la consideración del electorado[42].

39. En **Guatemala**, el artículo 187 de la Constitución Política establece que "la persona que haya desempeñado durante cualquier tiempo el cargo de Presidente de la República por elección popular, o quien la haya ejercido por más de dos años en sustitución del titular, no podrá volver a desempeñarlo en ningún caso"[43].

40. En **México**, el artículo 83 de la Constitución Política establece que "El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1º. de octubre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino o sustituto, o asuma provisionalmente la titula-

---

42 Sentencia de la Corte Constitucional de Colombia C -141-2010 de 26 de febrero de 2010

43 Constitución Política de la República de Guatemala

ridad del Ejecutivo Federal, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto"[44].

41. En **Paraguay**, el artículo 229 de la Constitución de la República establece que "el Presidente de la República y el Vicepresidente durarán cinco años improrrogables en el ejercicio de sus funciones, a contar desde el quince de agosto siguiente a las elecciones. No podrán ser reelectos en ningún caso. El Vicepresidente sólo podrá ser electo Presidente para el período posterior, si hubiese cesado en su cargo seis meses antes de los comicios generales. Quien haya ejercido la presidencia por más de doce meses no podrá ser electo Vicepresidente de la República"[45]

2. Países que permiten reelecciones consecutivas y/o no consecutivas

42. La Comisión toma nota que otro grupo de países permiten la reelección consecutiva o no consecutiva, o establecen la posibilidad de reelecciones consecutivas y no consecutivas siempre que medie cierto tiempo establecido para la alternancia en el ejercicio del poder.

43. Así, por ejemplo, en el caso de **Argentina**, el artículo 90 de la Constitución establece que "el Presidente y vicepresidente duran en sus funciones el término de cuatro años y podrán ser reelegidos o sucederse recíprocamente por un solo período consecutivo. Si han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos, sino con el intervalo de un período"[46].

44. En 1999 la Corte Suprema de Justicia de la Nación de Argentina, declaró sin lugar un recurso extraordinario que tenía por objeto que la Corte invalidara la cláusula transitoria novena de la constitución y habilitar la reelección presidencial de Carlos Menem. En su voto, el Ministro Petracchi resaltó:

---

44 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

45 Constitución de la República del Paraguay

46 Constitución de la Nación Argentina.

> (..) que el art. 90 de la Constitución Nacional prevé que "el presidente y vicepresidente duran en sus funciones el término de cuatro años y podrán ser reelegidos o sucederse recíprocamente por un solo período consecutivo. Si han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos, sino con el intervalo de un período. La cláusula transitoria novena establece, por su parte, que "el mandato del presidente en ejercicio al momento de sancionarse esta reforma, deberá ser considerado como primer período".
>
> (…) la forma republicana de gobierno- susceptible, de por sí, de una amplia gama de alternativas justificadas por razones sociales, culturales, institucionales, etc.- no exige necesariamente el reconocimiento del derecho de los gobernantes a ser nuevamente electos (…) subyace a la cláusula en examen la valoración de que, autorizar que a un período de seis años le sucedan dos de cuatro años cada uno, es excesivo para un sistema republicano.
>
> (…) las normas que limitan la reelección de quienes desempeñan autoridades ejecutivas no vulneran principio alguno de la Constitución Nacional (…) precisamente, uno de los pilares fundamentales (sino el más) del sistema democrático adoptado en nuestra Constitución es el límite a la duración de las funciones presidenciales[47].

45. En **Brasil**, el artículo 82 de la Constitución establece que "el mandato del Presidente de la República es de cinco años, prohibiéndose la reelección para el período siguiente, y tendrá inicio el 1 de enero del año siguiente al de su elección"[48]. A través de la enmienda constitucional no 16 de 1997 se modificó la Constitución para permitir una relección para un único periodo subsiguiente[49].

46. En el caso de **Cuba**, el artículo 126 de su Constitución adoptada en 2019 establece que "el Presidente de la República es

---

47 Ortiz Almonacid, Juan Carlos s/acción de amparo. Sentencia de 16 de marzo de 1999.

48 Constitución Brasileña

49 Enmienda Constitucional No. 16, de 4 de junio de 1997.

elegido por la Asamblea Nacional del Poder Popular de entre sus diputados, por un período de cinco años, y le rinde cuenta a esta de su gestión. Para ser elegido Presidente de la República se requiere el voto favorable de la mayoría absoluta. El Presidente de la República puede ejercer su cargo hasta dos períodos consecutivos, luego de lo cual no puede desempeñarlo nuevamente"[50].

47. En **Dominica**, el artículo 18 de su Constitución establece que habrá un presidente de Dominica que será elegido por la Cámara y ocupará el cargo por un período de cinco años. Igualmente, el artículo 21 establece que una persona no estará calificada para ser elegida como Presidente si ya ha ocupado el cargo de presidente por dos períodos[51].

48. En **Estados Unidos de América** la Vigésima Segunda Enmienda establece que "ninguna persona será elegida para el cargo de Presidente más de dos veces, y ninguna persona que haya ocupado el cargo de Presidente, o haya actuado como Presidente, durante más de dos años de un mandato para el cual otra persona fue elegida Presidente será elegido a la oficina del presidente más de una vez. Pero este Artículo no se aplicará a ninguna persona que ocupe el cargo de Presidente cuando el Congreso propuso este Artículo, y no impedirá a ninguna persona que pueda ocupar el cargo de Presidente, o que actúe como Presidente, durante el período dentro del cual este Artículo se vuelve operativo al ocupar el cargo de Presidente o al actuar como Presidente durante el resto de dicho período"[52].

49. En **Ecuador** en 2018 mediante consulta popular la población aprobó enmendar la Constitución de la República del Ecuador para que "todas las autoridades de elección popular puedan ser reelectas por una sola vez para el mismo cargo, recuperando el mandato de la Constitución de Montecristi y dejando sin efecto la reelección indefinida aprobada mediante enmienda por la Asamblea Nacional el 3 de diciembre de 2015"[53].

---

50 Constitución de la Republica de Cuba.

51 Constitución de Dominica.

52 Vigésima Segunda Enmienda de los Estados Unidos de América.

53 Registro Oficial, 14 de febrero de 2018.

50. En la actualidad, el artículo 114 de la Constitución establece que "las autoridades de elección popular podrán reelegirse por una sola vez, consecutiva o no, para el mismo cargo. Las autoridades de elección popular que se postulen para un cargo diferente deberán renunciar al que desempeñan"[54].

51. En **Guyana**, la Constitución establece en la parte pertinente del artículo 90 que una persona elegida como Presidente después del año 2000 es elegible para la reelección solo una vez. Una persona que accedió a la presidencia después del año 2000 y sirvió en ella en una sola ocasión por no menos del período que determine la Asamblea nacional es elegible para la elección como Presidente solo una vez[55].

52. En **República Dominicana**, el artículo 124 de la Constitución establece que "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"[56].

53. La Comisión toma nota que existen también en las Américas un grupo de países que permiten la reelección presidencial siempre que se trate de periodos no consecutivos. En Costa Rica, el artículo 132 de su Constitución establece que "no podrá ser elegido Presidente ni Vicepresidente: 1) El que hubiera servido a la Presidencia en cualquier lapso dentro de los ocho años anteriores al período para cuyo ejercicio se verificare la elección, ni el Vicepresidente o quien lo sustituya, que la hubiere servido durante la mayor parte de cualquiera de los períodos que comprenden los expresados ocho años"[57]

---

54 Constitución de la Republica del Ecuador

55 Constitution of the Cooperative Republic of Guyana

56 Constitución de la Republica Dominicana de 2015

57 Constitución Política de la Republica de Costa Rica

54. En 2003 La Sala Constitucional de Costa Rica, anuló una reforma constitucional a la Constitución que estableció que no podrá ser elegido presidente ni vicepresidente el que hubiera ejercido la presidencia durante cualquier lapso, ni el vicepresidente o quien lo sustituya, que la hubiera ejercido durante la mayor parte de un período constitucional. Al respecto consideró que:

(...) El derecho de elección, como derecho político, también constituye un derecho humano de primer orden, y por ende, es un derecho fundamental. La reelección tal y como se pudo constatar en el considerando V, estaba contemplada en la Constitución Política de 1949 y constituye una garantía del derecho de elección, pues le permite al ciudadano tener la facultad de escoger, en una mayor amplitud de posibilidades, los gobernantes que estima convenientes. Por consiguiente, fue la voluntad popular a través de la Constituyente, la que dispuso que existiera la reelección presidencial, con el fin de garantizarse el pueblo el efectivo derecho de elección. De hecho, a pesar de que la reforma parcial en cuestión se produjo posteriormente, esto se viene a confirmar luego con la suscripción de la Convención Americana de Derechos Humanos, que en el artículo 23 establece: "1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades...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 que no admite mayores limitaciones, que las siguientes: "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." De este último párrafo de la Convención de Derechos Humanos, se desprenden de manera clara, las únicas razones por las cuales pueden establecerse restricciones al ejercicio de los derechos ahí declarados. La reelección, según se desprende de la voluntad popular suscrita históricamente, establece la posibilidad para el ciudadano de elegir libremente a sus gobernantes, por lo que, al reformarse la Constitución en detrimento de la soberanía del pueblo, y en desgaste de sus derechos fundamentales, lo que se produjo en este caso fue la imposición de más limitaciones que las ya existentes en razón de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción,

capacidad civil o mental, o condena. Por otro lado, Costa Rica suscribió este Convenio sin reserva alguna, aceptando el ejercicio de tales derechos en la mayor libertad posible, asumiendo como únicas limitaciones las que deriven del inciso 2 del artículo 23. De resultar inconstitucional la forma en que la Asamblea Legislativa suprimió este derecho, implicaría que su restauración deba sujetarse al procedimiento correspondiente[58]-[59].

55. En **Chile**, el artículo 25 de la Constitución Política establece que "para ser elegido Presidente de la República se requiere tener la nacionalidad chilena de acuerdo a lo dispuesto en los números 1º ó 2º del artículo 10; tener cumplidos treinta y cinco años de edad y poseer las demás calidades necesarias para ser ciudadano con derecho a sufragio. El Presidente de la República durará en el ejercicio de sus funciones por el término de cuatro años y no podrá ser reelegido para el período siguiente(…)[60].

56. En **El Salvador**, el artículo 152 numeral 1 de la Constitución establece que no podrán ser candidatos a Presidente de la República "el que haya desempeñado la Presidencia de la República por más de seis meses, consecutivos o no, durante el período inmediato anterior, o dentro de los últimos seis meses anteriores al inicio del período presidencial[61]".

57. En 2014, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador al resolver una acción de inconstitucionalidad, interpretó dicha norma y determinó que en el Salvador se encuentra prohibida la reelección continua o consecutiva pero no la discontinua. Al respecto subrayó que:

> (…) 1. La cuestión relevante en el primer motivo de inconstitucionalidad es si la expresión "período inmediato anterior" del ord. 1° del art. 152 Cn. se refiere al período presidencial que antecede al momento de la inscripción del candidato o al perío-

---

58 Sala Constitucional de Costa Rica. Decisión de 4 de abril de 2003.

59 Sala Constitucional de Costa Rica. Decisión de 4 de abril de 2003

60 Constitución Política de la Republica de Chile

61 Constitución de la Republica de El Salvador

do presidencial que antecede al que se pretende desempeñar. Por supuesto que no se trata de una simple cuestión terminológica ni de un asunto que pueda considerarse "claro" con base exclusiva en las palabras de la disposición. Lo que está en discusión es justamente el alcance del principio de alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República (con toda su trascendencia política sobre la forma de gobierno salvadoreña) en relación con la cantidad de períodos presidenciales que se debe esperar para una posible reelección válida discontinua en dicho cargo.

(…) Con base en lo anterior, la expresión "período inmediato anterior" debe relacionarse con la situación jurídica de presentarse como candidato, de modo que debe referirse al período presidencial que antecede al del momento en que se realiza la postulación o se propone la candidatura. Dado que por los arts. 75 ord. 4°, 131 ord. 16° y 154 Cn. impiden continuar como tal a quien esté ejerciendo la Presidencia de la República, el art. 152 ord. 1° parte inicial Cn. no puede interpretarse como una simple reiteración de esa norma (lo que resultaría de entender "período inmediato anterior" como referido al que se pretende desempeñar). De este modo, un candidato a dicho cargo no debe haberlo ocupado en los dos períodos presidenciales anteriores al que pretende desempeñar, pues el principio de alternabilidad del art. 88 Cn., y su concreción en el art. 152 ord. 1° parte inicial Cn., exigen al menos 10 años de separación temporal entre el (SIC, hasta aquí el texto original) desempeño una Presidencia de la República y la reelección en dicho cargo de una misma persona. Este mismo período se aplica a los funcionarios mencionados en el ord. 4° del art. 152 Cn., pues su designación forma parte del ejercicio de la Presidencia de la República (arts. 162 y 169 Cn.) cuya alternabilidad se pretende garantizar.

(…)Dicha interpretación favorece mejor los principios esenciales de la forma de gobierno (republicano, democrático y representativo), porque contribuye a lograr: (i) un voto libre de influencias indebidas (como las derivadas de un lapso insuficiente para ponderar los méritos de cada gestión presidencial); (ii) una competencia electoral sin ventajas ilegítimas (como el apo-

> yo de funcionarios con períodos que coinciden parcialmente con el de la Presidencia de la República, pero se extienden hasta el inicio de la campaña electoral siguiente para dicho cargo); y (iii) un ejercicio sin obstáculos del eventual reclamo de responsabilidades contra quien se haya enriquecido ilícitamente con esa investidura, para lo cual la Constitución fija precisamente el plazo de 10 años (art. 240 Cn.). En vista de que la autoridad demandada interpretó de manera distinta el art. 152 ord. 1° Cn., deberá estimarse el presente motivo de inconstitucionalidad.
>
> (…) 2. Declárase inconstitucional, de un modo general y obligatorio, la resolución de fecha 31-X-2013 del Tribunal Supremo Electoral, en la que inscribió al señor Elías Antonio Saca González en el Registro de Candidaturas a Presidente de la República, para las elecciones del 2-II-2014, por violación a los arts. 88, 152 ord. 1° y 154 Cn., así como de los arts. 127 ord. 6° y 152 ord. 7° Cn., porque: (i) el principio de alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República exige el transcurso de dos períodos del cargo antes de la eventual reelección de una misma persona; y (ii) la separación formal de dicho ciudadano, con relación a una persona jurídica que es concesionaria del Estado, fue realizada en fraude a la Constitución[62].

58. En el caso de Haití, el artículo 134-1 de su Constitución establece que el mandato del Presidente es de cinco (5) años. Este período comienza y termina el 7 de febrero siguiente a la fecha de las elecciones. Asimismo, el artículo 134-3 estipula que el Presidente de la República no podrá ser reelegido. Puede cumplir un mandato adicional solo después de un intervalo de cinco (5) años. En ningún caso podrá postularse para un tercer mandato[63].

59. En Uruguay, el artículo 152 de la Constitución establece que "el Presidente y el Vicepresidente durarán cinco años en sus funciones, y para volver a desempeñarlas se requerirá que hayan transcurrido cinco años desde la fecha de su cese. Esta disposición

---

62 Decisión de la Sala de Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de 25 de junio de 2014

63 Constitución de Haití de 1987 con enmiendas de 2012

comprende al Presidente con respecto a la Vicepresidencia y no al Vicepresidente con respecto a la Presidencia, salvo las excepciones de los incisos siguientes. El Vicepresidente y el ciudadano que hubiesen desempeñado la Presidencia por vacancia definitiva por más de un año, no podrán ser electos para dichos cargos, sin que transcurra el mismo plazo establecido en el inciso primero. Tampoco podrá ser elegido Presidente, el Vicepresidente o el ciudadano que estuviese en el ejercicio de la Presidencia en el término comprendido en los tres meses anteriores a la elección"[64].

60. En el caso de Panamá, el artículo 178 de su Constitución establece que "los ciudadanos que hayan sido elegidos Presidente y Vicepresidente de la República no podrán ser reelegidos para el mismo cargo en los dos períodos presidenciales inmediatamente siguientes"[65].

61. En Perú, la Constitución establece en su artículo 112 que "el mandato presidencial es de cinco años, no hay reelección inmediata. Transcurrido otro período constitucional, como mínimo, el ex presidente puede volver a postular, sujeto a las mismas condiciones"[66].

3. Países que establecen limitaciones y en que los tribunales han hecho interpretaciones o aclaraciones a las disposiciones constitucionales o legales.

62. Igualmente, la CIDH subraya que existe un grupo de países que no cuentan con limitaciones específicas o claras al número de mandatos que puede ejercer un Presidente.

63. En **Bolivia**, el artículo 169 de su Constitución establece que "el periodo de mandato de la Presidenta o del Presidente y de la Vicepresidenta o del Vicepresidente del Estado es de cinco años, y pueden ser reelectas o reelectos de manera continua por una sola vez"[67].

---

64 Constitución de la República del Uruguay

65 Constitución de la República del Uruguay

66 Constitución Política del Perú

67 Constitución de Bolivia

64. En 2016 se llevó a cabo un referendo en Bolivia para reformar el artículo 168 de la Constitución y permitir que la presidenta o presidente y la vicepresidenta o vicepresidente del Estado puedan ser reelectas o reelectos dos veces de manera continua, sin embargo, el resultado fue de más del 51 por ciento a favor de no reformar la Constitución Política del Estado[68].

65. El 28 de noviembre de 2017 el Tribunal Constitucional Plurinacional declaró con lugar una acción de inconstitucionalidad abstracta contra un artículo de la Ley del Régimen Electoral que permitía la reelección presidencial por una sola vez y de manera continua. Dicho Tribunal consideró que:

> Pues bien, en cuanto a los derechos políticos, se tiene que éstos encuentran también su consagración en las normas internacionales sobre Derechos Humanos, como el art. 23.1 de la CADH, que establece los siguientes: "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 y auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y 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". Por su parte, el numeral 2) del mismo artículo, señala que la ley puede reglamentar el ejercicio de dichos derechos y oportunidades, "...exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal (…)"
>
> (…) es posible afirmar que al margen de las causales expresamente señaladas, en dicha cláusula convencional, no podrían introducirse otras o dar margen a interpretaciones extensivas que permitan ampliar esas causales taxativas de limitación de los derechos políticos, a otras que no se encuentren expresamente establecidas en dicho instrumento, pues de no ser así, no se habría utilizado el adverbio "exclusivamente", por lo que ha de entenderse que las causales de limitación del ejercicio de los derechos políticos se reducen a edad, nacionalidad, residencia,

---

68 The Guardian, Bolivian referendum goes against Evo Morales as voters reject fourth term.

idioma, instrucción, capacidad civil o mental y condena por juez competente, en proceso penal, sin que puedan introducirse otra u otras.

(…) Entonces, resulta indudable que el art 23 de la CADH, consigna derechos políticos de la manera más amplia, sin ningún tipo de limitaciones o restricciones, autorizando únicamente al legislador la regulación de su ejercicio por causales taxativas en la forma anteriormente señalada; sin que ninguna de ellas en particular, tenga que ver en lo absoluto, con eventuales restricciones a la posibilidad de ser reelecta o reelecto y menos que ésta se limite a una sola vez de manera continua. En otros términos, la Convención, entre las causales por las que se autoriza al legislador reglamentar el ejercicio de los derechos políticos, estableciendo restricciones y limitaciones, no señala concretamente la prohibición de ser reelecto Y/o el número de veces en que ello sería posible.

(…) este Tribunal no encuentra que la prohibición a repostularse más de una vez para los cargos referidos en los arts. 156, 168, 285.II y 288 de la CPE;y, 52.HI, 64 inc. d), 65 inc. b), 71 inc. e) y 72 inc. b) de la LRE, haya sido establecida o tenga como propósito la realización, cumplimiento o resguardo de alguno o algunos de los principios y/o valores que informan el orden constitucional. Así, el principio democrático no se ve mayormente afectado a partir de que la "reelección" a la que hacen alusión los preceptos impugnados, representan en sí mismos una mera posibilidad, en cuanto a la eventualidad de que quienes se encuentren ostentando cada uno de los cargos indicados, puedan participar nuevamente de unas justas electorales, donde en definitiva, serán los ciudadanos quienes determinen si el candidato que acude a una nueva postulación es o no reelecto de manera continua, considerando además, que los otros candidatos o postulantes que tomen parte en la contienda electoral, tienen las mismas posibilidades de acceder al cargo y desplazar legitima y democráticamente a quien busca su reelección[69].

---

69 Tribunal Constitucional Plurinacional, Sentencia 0084/2017 de 28 de noviembre de 2017.

66. En **Honduras**, el artículo 239 de la Constitución establece que "El ciudadano que haya desempeñado la titularidad del Poder Ejecutivo no podrá ser Presidente o Designado. 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 años para el ejercicio de toda función pública"[70].

67. El 22 de abril de 2015 la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Honduras declaró la inconstitucionalidad del artículo 330 del Código Penal que establecía sanciones a quienes apoyen la reelección presidencial, así como la inaplicabilidad del artículo 239 de la Constitución y del artículo 42 numeral 5 de la Constitución que establecía que se pierde la ciudadanía por incitar, promover o apoyar el continuismo o la reelección del Presidente de la República. En dicha decisión la Sala efectuó las siguientes consideraciones:

> Que de una lectura detenida de los antecedentes, que aún y cuando la norma citada, artículo 330 del Código Penal (Decreto Legislativo número 144-83) aprobado por el Congreso Nacional sea congruente en su literalidad como enunciado prescriptivo con los contenidos de los artículos 42 numeral 5) y 239 de la Constitución que han quedado vistos, se percibe a la vez (…) la incidencia de una posible omisión del Legislador Constituyente de 1982, en cuanto a compatibilizar el nuevo diseño constitucional (…) con respecto a las obligaciones asumidas y derivadas de las Convenciones en materia de derechos humanos (…)
>
> CONSIDERANDO (23): Que el artículo 330 del Código Penal cuestionado de inconstitucionalidad, establece a la letra una pena de seis (6) a diez (10) años de reclusión como pena principal para quienes realicen conductas típicas de apoyar directamente o proponer reformas al artículo que prohíbe ejercer nuevamente la Presidencia de la República o desempeñar de nuevo dicho cargo bajo cualquier título; conducta típica que, si bien es cierto, resulta congruente en lo esencial para con la preceptiva

---

70 Constitución de la República de Honduras

constitucional de modalidad prohibitiva a la que se ha hecho previa y especial referencia; con lo cual aúna a la pena principal preindicada, la pérdida de la ciudadanía, el cese inmediato en el cargo y la inhabilitación por diez (10) años para el ejercicio de toda función pública, además de las penas accesorias a que hubiera lugar en derecho.

CONSIDERANDO (24): Que considera esta Sala de lo Constitucional que tal precepto punitivo incurre en desproporcionalidad en cuanto a los fines que legítimamente se impuso el Legislador ordinario, los cuales sin duda concurrían a reforzar la prohibición constitucional a la cual se le ha hecho señalado mérito, más haciéndola incurrir en falta al debido proceso sustantivo por la falta de razonabilidad en la sanción penal que la norma prescribe, la cual sin entrar a consideraciones sobre su pérdida o no de eficacia en nuestra República, no puede transgredir la razonabilidad básica que requiere para su validez tanto el acto administrativo, como la configuración de una ley ordinaria y/o la motivación de los fallos y sentencias de las Cortes y Tribunales.

(…) Como consecuencia de la inconstitucionalidad del artículo 330 del Código Penal, se declara: la inaplicabilidad de los artículos 42 numeral quinto y 239 de la Constitución de la República[71].

68. En el caso de **Nicaragua**, su Constitución establece en el artículo 148 que "el Presidente y el Vicepresidente de la República electos tomarán posesión de sus cargos ante la Asamblea Nacional, en sesión solemne y prestarán la promesa de ley ante el Presidente de la Asamblea Nacional". El Presidente y Vicepresidente ejercerán sus funciones por un período de cinco años, que se contará a partir de su toma de posesión el día diez de enero del año siguiente de la elección. Dentro de este período gozarán de inmunidad de conformidad con la ley[72].

---

71 Sentencia de la Corte Suprema de Justicia-Sala de lo Constitucional de 22 de abril de 2015

72 Constitución Política de la República de Nicaragua de 2014.

69. La anterior Constitución de Nicaragua establecía en su artículo 147 que no podrá ser candidato a Presidente ni Vicepresidente de la República el que ejerciere o hubiere ejercido en propiedad la Presidencia de la República en cualquier tiempo del período en que se efectúa la elección para el período siguiente, ni el que la hubiera ejercido por dos períodos presidenciales[73]. El 19 de octubre de 2009 la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua emitió la sentencia número 504 mediante la cual declaró con lugar un amparo y determinó la inaplicabilidad de dicho artículo bajo las siguientes consideraciones:

> Conforme la Constitución Política artículo 173 in fine y artículo 1 literal a) in fine, contra las resoluciones dictadas por el Consejo Supremo Electoral en esta materia no cabe recurso alguno, ordinario, ni extraordinario, por ser el Consejo Supremo Electoral el máximo Tribunal de Elecciones en este país, y por ello se reserva la exclusividad de competencia en Materia Electoral (Sentencia No. 1-1997; 133-1999 y 151-1999 Sala Cn), no así en Materia Administrativa donde sí está sujeta al Control Jurisdiccional (Véase Sentencia CSJ. No. 29-2007, de las 4:50 p.m., del 13 de agosto de 2007, Cons. III, Recurso "Innominado" de Conflicto de Competencia interpuesto por el Ing. René Núñez Téllez, Presidente Asamblea Nacional, Vs. CSE).-
>
> (…) Ahora bien, dichos cargos de elección directa presentan DESIGUALDAD EN IGUALDAD DE CONDICIONES, sólo por lo que hace al Presidente y Vicepresidente de la República, y al Alcalde y Vicealcaldes Municipales, dicha desigualdad en igualdad de condiciones consiste en: "El derecho a optar al mismo cargo público de manera sucesiva en los subsiguientes comicios electorales".- Al Presidente y Vicepresidente: NO SE LE PERMITE (Arto. 147 Cn); el Alcalde y Vicealcalde: NO SE LE PERMITE (Arto. 178 Cn); Diputados Asamblea Nacional: se le permite; Diputados al Parlacen: se le permite; y Diputados en los Consejo Regional Autónomos (RAAS y RAAN): se le permite. En consecuencia, las Disposiciones Constitucio-

---

[73] Constitución Política de la República de Nicaragua de 1987, Artículos 147, 173 y 178

nales que contienen esa Interdicción Electoral sólo para el Presidente y Vicepresidente, Alcalde y Vicealcalde, representa un trato desigual, cuando como queda claro hay igualdad de condiciones, contraviniendo el Principio de Igualdad y el Principio de Proporcionalidad, que reconoce como única limitación señalada en la Parte Dogmática por el Constituyente Originario por razones de edad y por motivo de condena penal o interdicción civil.

(…) En consecuencia, esta Sala de lo Constitucional declara la inaplicabilidad a partir de la notificación de la presente sentencia, del Articulo 147 (de la Constitución), únicamente en la parte que íntegra y literalmente se lee: "No podrá ser candidato a Presidente ni Vicepresidente de la República; a) el que ejerciere o hubiere ejercido en propiedad la presidencia de la Republica en cualquier tiempo del periodo en que se efectúa la elección para el periodo siguiente, ni el que hubiere ejercido por dos periodos presidenciales (…).

(…) se ordena al Consejo Supremo Electoral librar Certificación teniendo a los ciudadanos que aquí recurrieron a través del abogado Eduardo José Mejía Bermúdez, como ciudadanos aptos de Derechos Políticos – Constitucionales – Electorales, para participar en las contiendas electorales a realizarse en los años 2011 y 2012, en los mismos cargos que ostentan actualmente, como candidatos a Presidente – Vicepresidente – Alcalde – Vicealcalde, respectivamente, sin más requisitos y condiciones que los que se establecen a cualquier ciudadano por razones de edad o impedimento del ejercicio de los derechos ciudadanos por sentencia penal firme o interdicción civil, según el artículo 47 Cn., ya que conforme el referido Principio de Igualdad Incondicional de Todo Ciudadano Nicaragüense "Es obligación del Estado eliminar los obstáculos que impidan de hecho la igualdad entre los nicaragüenses y su participación efectiva en la vida política, económica y social del país". (Arto. 48 Cn).- III.- Siendo que las Disposiciones Constitucionales contenidas en los artículos 147 y 178 Cn., reformadas por el Constituyente Derivado mediante el artículo 13 de la Ley No. 192, Ley de Reforma Parcial a la Constitución Política de la República de Nicaragua, publicada el 4 de julio de 1995, en El Nuevo Diario,

crea una Discriminación e Interdicción Electoral para Presidente y Vicepresidente, Alcalde y Vicealcalde, colisionando o produciendo una Antinomia Constitucional (…)[74].

4. Países en que no se establecen limitaciones al derecho a la reelección

70. En el caso de **Suriname**, el artículo 91 de su Constitución establece que el Presidente y el Vicepresidente son elegidos por la Asamblea Nacional para cinco años. El mandato del Presidente finaliza en la juramentación de un nuevo presidente designado. Si la oficina queda vacante, entonces el siguiente presidente que se elegirá comienza un nuevo mandato[75]. La Constitución no establece limitaciones explícitas a la reelección.

71. En el caso de **Trinidad y Tobago**, el artículo 33 de su Constitución establece que "sujeto a esta sección y a las secciones 34 y 36, un presidente elegido en una elección bajo la sección 26 (3) o (4) ocupará el cargo por un período de cinco años"[76]. La Constitución no establece limitaciones a la reelección.

72. Respecto de **Venezuela**, el artículo 230 de la Constitución vigente establece que "el período presidencial es de seis años. El Presidente o Presidenta de la República puede ser reelegido"[77]. Anteriormente se establecía que el presidente podía ser reelecto "de inmediato y por una sola vez, para un nuevo periodo", sin embargo, dicha frase se suprimió mediante la enmienda 1 a la Constitución. Según información disponible, dicha enmienda fue aprobada mediante referendo constitucional realizado en el 2009[78].

---

74 Sentencia No. 504 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de 19 de octubre de 2009. 22

75 Constitución de Suriname de 1987 con enmiendas de 1992.

76 Constitución de Trinidad y Tobago de 1976 con enmiendas de 2007.

77 Enmienda 1 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

78 DW, Referéndum en Venezuela: Chávez y la oposición luchan por los votantes indecisos, 13 de febrero de 2009.

5. Países que no cuentan con un sistema presidencialista

73. Por otra parte, la Comisión observa que los siguientes países de América no cuentan con un sistema presidencialista, sino con sistemas parlamentarios en los que las funciones ejecutivas las suele desarrollar el Primer Ministro: Antigua y Barbuda[79], Bahamas[80], Barbados[81], Belice[82], Canadá[83], Granada[84], Jamaica[85], San Cristóbal y las Nieves[86], San Vicente y las Granadinas[87] y Santa Lucia[88]. Si bien en dichos países no se establece limitaciones al número de mandatos que puede ejercer el Primer Ministro, la Comisión no se referirá a los mismos en las consideraciones formuladas en el presente escrito, tomando en cuenta que la opinión consultiva se refiere a sistemas presidencialistas, y que la naturaleza jurídica de la figura de Primer Ministro amerita un análisis específico tomando en cuenta sus funciones específicas y forma de elección.

---

79 Ver artículo 69.1 de la Constitución de Antigua y Barbuda de 1981

80 Ver artículo 72 de la Constitución de Bahamas de 1973.

81 Ver artículo 64.1 de la Constitución de Barbados

82 Ver artículo 37.1 de la Constitución de Belice.

83 Ver Constitution Act de 1982.

84 Ver artículos 58.1 y 58.2 de la Constitución de Granada de 1973. En 2016 en dicho país se llevó a cabo un referéndum para limitar el mandato del Primer Ministro a tres períodos consecutivos, sin embargo, la propuesta fue rechazada por la población votante en el referendo. Now Grenada, Results of the Grenada Constitution Referendum.

85 Ver artículo 69.1 de la Constitución de Jamaica.

86 Ver artículo 52 de la Constitución de San Cristóbal y las Nieves de 1983. En 2019 miembros de la Asamblea Nacional introdujeron legislación para limitar a dos periodos el número de mandatos del Primer Ministro, sin embargo, la propuesta legislativa no fue aprobada. Times Caribbean, St Kitts-Nevis rejects "two term limits for Prime Minister".

87 Ver artículos 51.1 y 51.2 de la Constitución de San Vicente y las Granadinas de 1979.

88 Ver artículo 60.1 de la Constitución de Santa Lucia

C. Los derechos políticos y sus posibles limitaciones a la luz de la Convención Americana sobre Derechos Humanos

74. Tomando en cuenta el escenario descrito y los distintos regímenes de reelección indicados, la Comisión considera pertinente referirse al contenido de los derechos políticos a la luz de la Convención Americana y a sus posibles limitaciones que derivan del mismo texto y que han sido desarrolladas tanto por la CIDH como por la Corte Interamericana al no tener este derecho un carácter absoluto.

75. La Comisión recuerda que el artículo 23 de la Convención Americana establece lo siguiente:

> 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.

76. A través de su jurisprudencia, tanto la CIDH como la Corte Interamericana han delimitado el contenido de los derechos políticos a la luz del texto convencional. Así, por ejemplo, en su informe sobre Cuba de 1983 la CIDH estableció que:

> Los derechos políticos, tal como son considerados por la Declaración, tienen dos aspectos claramente identificables: el derecho al ejercicio directo del poder y el derecho a elegir a quienes deban hacerlo. Ello supone una concepción amplia acerca de la

> Democracia Representativa que, como tal, descansa en la soberanía del pueblo y en la cual las funciones a través de las cuales se ejerce el poder son desempeñadas por personas escogidas en elecciones libres y auténticas[…] el ejercicio del derecho a la participación política implica "el derecho a organizar partidos y asociaciones políticas, que a través del debate libre y de la lucha ideológica pueden elevar el nivel social y las condiciones económicas de la colectividad, y excluye el monopolio del poder por un solo grupo o persona (…)"[89].

77. Por su parte, en el Informe del 2000, sobre la situación de los derechos humanos en Perú, la CIDH subrayó que:

> La elaboración jurídica hemisférica ha insistido en la existencia de una relación directa entre el ejercicio de los derechos políticos y el concepto de democracia como forma de organización del Estado lo cual, a su vez, supone la vigencia de otros derechos humanos[…] la vigencia de los derechos a expresarse durante el debate, a asociarse y a reunirse requieren de un orden jurídico institucional en el que las leyes se antepongan a la voluntad de los gobernantes y en el que exista control de unas instituciones sobre otras con el objeto de preservar la pureza de la expresión de la voluntad popular, vale decir, requiere de la vigencia del Estado de derecho[90].

78. Igualmente, en una serie de casos la CIDH interpretó el elemento de "autenticidad "de las elecciones al que se refiere el artículo 23.1 b) de la Convención Americana. Al respecto subrayó que la "autenticidad de las elecciones abarca diferentes fenómenos"[91]: por un lado, los referidos a las condiciones generales en que el proceso electoral se desarrolla y, por otro lado, aquellos fenómenos vinculados con el sistema legal e institucional que organiza las elecciones y que ejecuta las acciones propias del acto electoral, es

---

89 CIDH, Informe sobre Cuba 1983, Capítulo II, párrs. 2 y 3.

90 Informe sobre la situación de los derechos humanos en Perú, 2000.

91 CIDH, Resolución No. 01/90 Casos 9768, 9780 y 9820 (México), 29 de septiembre de 1990, párr. 48. 24

decir, aquello relacionado de manera directa e inmediata con la emisión del voto[92].

79. Sobre este aspecto, también, la CIDH hizo notar en su Informe de 1983 respecto de Paraguay que:

> (…) el 14 de agosto de 1984, con diversos actos, se conmemoró en Asunción el trigésimo aniversario de la llegada al poder de Alfredo Stroessner (…) Desde entonces, el general Stroessner ha sido reelegido por períodos consecutivos de 5 años en elecciones que se han llevado a cabo en 1958, 1963, 1968, 1973, 1978 y en febrero de 1983 (…) Estas elecciones, como las anteriores han sido calificadas por la posición como anómalas y fraudulentas…debido a que la permanente vigencia del estado de excepción determinan que todo el proceso electoral se haya desarrollado en un ambiente de temor, zozobra e inseguridad, en donde las fuerzas políticas del país no pueden movilizarse con la libertad necesaria para enfrentar al candidato del partido de gobierno, máxime cuando los principales líderes de oposición se encuentran en la cárcel o en exilio (…)[93].

80. Asimismo, la Comisión ha expresado que el derecho de tener acceso en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país, al que se refiere el artículo 23.1 c) de la Convención Americana implica que "las diferentes agrupaciones políticas que participen en el proceso electoral [lo hagan] en condiciones equivalentes, es decir, que todas cuenten con condiciones básicas similares para el desarrollo de su campaña. En términos negativos, esta característica implica la ausencia de coerciones directas o de ventajas indebidas para uno de los participantes en la contienda electoral"[94].

---

92 CID, H Resolución No. 01/90 Casos 9768, 9780 y 9820 (México), 29 de septiembre de 1990, párr. 48.

93 CIDH, Informe Anual 1983-1984, Capítulo IV, párr. 11

94 CIDH, Resolución No. 01/90 Casos 9768, 9780 y 9820 (México), 29 de septiembre de 1990, párr. 49. Ver en ese sentido, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1990-1991, III. Derechos Humanos, derechos políticos y democracia representativa

81. Sobre este aspecto, en un caso la CIDH determinó que la figura de senador vitalicio y senadores designados en Chile violaba el derecho a participar en la contienda electoral en condiciones de igualdad. Al respecto subrayó:

> (…) en el caso de los senadores vitalicios, si bien se puede afirmar que esta figura ha sido incorporada en algunos Estados miembros (véase, por ejemplo, el artículo 148 de la Constitución venezolana de 1961 o el artículo 189 de la Constitución paraguaya), en Chile la figura de la senaduría vitalicia fue impuesta por un régimen de facto, lo que implicó una especie de autodesignación del entonces Jefe de Estado de Chile, General Augusto Pinochet. En efecto, mientras que en todos los otros países americanos que tienen esta institución la figura de la senaduría vitalicia se consagra únicamente para los Presidentes que han sido democráticamente electos –con lo cual se podría aceptar una legitimación popular indirecta–, en el caso de Chile se ha aplicado para introducir en el Senado a un ex-Jefe de Estado que no fue electo mediante sufragio auténtico, libre, secreto y universal, según los estándares universalmente aceptados. Resulta en este sentido contradictorio que el primer Presidente electo democráticamente en Chile con base en la Constitución de 1980, Patricio Aylwin, no pudo incorporarse al término de su mandato como senador vitalicio, por no estar comprendido dentro del supuesto constitucional de 6 años continuos en el ejercicio del poder, mientras que el General Augusto Pinochet, quien ejerció de facto la Jefatura del Estado sin elección popular sí fue incorporado como senador vitalicio.
>
> Esta situación extraña por demás al propio constitucionalismo democrático chileno, no puede legitimarse con el argumento de que la figura de los senadores designados o vitalicios fue aprobada por la mayoría del pueblo chileno en el plebiscito aprobatorio de la Constitución de 1980, pues –aparte de lo señalado anteriormente sobre la falta de garantías en el mencionado pro-

---

en el sistema interamericano, OEA/Ser.L/V/II.79.rev.1 Doc. 12, 22 de febrero de 1991. Ver también Informe 30/93, Caso 10.804, José Efraín Ríos Montt, Guatemala, 12 de octubre de 1993.

ceso electoral– las mayorías no pueden disminuir o eliminar un derecho tan fundamental como es la posibilidad de elegir efectivamente a sus representantes al poder legislativo. Las mayorías tienen un límite sobre los derechos de las minorías salvaguardados por los derechos humanos. Si así ocurriere, las mayorías pondrían en grave riesgo los derechos de las minorías, en abierto desafío al Estado democrático de derecho. Al respecto, es muy ilustrativa la decisión dictada por la Corte Suprema estadounidense, mediante la cual se declaró la inconstitucionalidad de un referéndum en el Estado de Colorado, en el cual los electores habían aprobado un plan federal, en lugar de la regla "un voto por cada persona". Dicha Corte ratificó el principio de que "el derecho constitucional de un individuo a votar en igualdad de condiciones no puede ser negado ni siquiera por el voto de la mayoría del electorado estatal".

En el caso bajo análisis, conforme ha sido argumentado por los peticionarios, la figura de los senadores designados compromete la legitimidad misma del Estado de derecho al quitar al pueblo soberano (incluidos los peticionarios como ciudadanos) la posibilidad de elegir un número significativo (20.83% hasta ahora) de sus representantes. Esta situación disminuye notablemente la posibilidad de que exista la representatividad necesaria entre el pueblo y sus representantes. Considera esta Comisión que los efectos de esta figura configuran en la práctica un enclave autoritario que ha evitado que culmine la transición a la plena democracia representativa.

(…) La Comisión entiende que los derechos a la igualdad política anteriormente citados establecen la imposibilidad de que los Estados miembros de la Convención Americana den un tratamiento irrazonable distinto o desigual a sus ciudadanos a la hora de elegir a sus representantes. Por ello, estos derechos implican que los Estados partes no pueden reducir o diluir la posibilidad efectiva de elegir a sus representantes, dar mayor fuerza

a los votos emitidos por otros miembros del colectivo, así sean representantes populares[95].

82. Por su parte, en un caso respecto de Guatemala, la CIDH evaluó una condición de ineligibilidad constitucional para el ejercicio de la presidencia y subrayó que:

> 32. Comprueba la Comisión que el análisis de la condición de inelegibilidad aplicada al señor Ríos Montt debe ser comparado con otras condiciones de inelegibilidad que existen en la legislación comparada constitucional, para verificar si tiene carácter discriminatorio o si excede los límites convencionales. Al respecto recuerda la Comisión que varios regímenes constitucionales establecen como condición de inelegibilidad, en casos por un período determinado, en otros como permanente, el hecho de haber sido titular o ejercido el Poder Ejecutivo por elección.
>
> 33. Tendríamos así prescripciones constitucionales por las que altos gobernantes elegidos democráticamente en elecciones no pueden ser reelectos, sea por algún período o de por vida. De considerar la Comisión que el artículo 186 establece una inelegibilidad inconsistente con la Convención, pondría en situación de privilegio a quienes rompen el orden constitucional con respecto a aquellos que acceden constitucional y democráticamente a las altas magistraturas de un país.
>
> 34. A mayor abundamiento, considera la Comisión que el derecho constitucional comparado indica diferentes condiciones de inelegibilidad que buscan evitar el nepotismo, el conflicto de intereses (contratistas del Estado, etc.), condición de miembro de órdenes religiosas, de otros poderes o servicios del Estado (magistrados judiciales y militares activos, etc.). Es decir, la defensa de la efectividad de los derechos políticos y de la autenticidad de las elecciones ha llevado a distintas formas de reglamentación de la elegibilidad para ser Presidente de un país, que deben ser consideradas como contexto de apreciación por la Comisión.

---

95 CIDH, Informe 137/99, Caso 11.863, Andrés Aylwin Azócar y otros, Chile, 27 de diciembre de 1999.

> 35. El mismo razonamiento debe aplicarse al carácter permanente o de por vida de la inelegibilidad. Si es aceptable en el marco del Derecho Constitucional que el Estado establezca constitucionalmente ese término para los Jefes de Estado elegidos democráticamente (Honduras, México, Colombia; citados), es perfectamente concebible que ese alcance temporal sea aplicado a quienes lideran la ruptura constitucional[96].

83. La Comisión también recuerda que en distintas decisiones referidas a jueces y juezas tanto la Corte como la CIDH han establecido violaciones al derecho a acceder a un cargo público en condiciones generales de igualdad cuando no se cumplen los criterios para el nombramiento, ascenso, suspensión y destitución de dichos funcionarios o los mismos no son razonables y objetivos[97].

84. Por su parte, en una serie de casos la Corte Interamericana examinó restricciones a los derechos políticos a la luz del artículo 23.2 de la Convención Americana, concluyendo que los derechos políticos no tienen carácter absoluto pero que sus restricciones o limitaciones deben cumplir con el principio de proporcionalidad. Por ejemplo, en el caso Yatama vs Nicaragua, la Corte Interamericana expresó:

> 199. La participación mediante el ejercicio del derecho a ser elegido supone que los ciudadanos puedan postularse como candidatos en condiciones de igualdad y que puedan ocupar los cargos públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad de votos necesarios para ello.
>
> 200. El derecho a tener acceso a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad protege el acceso a una forma directa de participación en el diseño, implementación, desarro-

---

96 CIDH, Informe 30/93, Caso 10.804, Guatemala, 12 de octubre de 1993

97 Ver por ejemplo Corte IDH. Caso López Lone y otros vs Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C no. 302, párr. 236, Caso Chocrón Chocrón Vs Venezuela,párr. 135; Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador, párr. 194..

llo y ejecución de las directrices políticas estatales a través de funciones públicas. Se entiende que estas condiciones generales de igualdad están referidas tanto al acceso a la función pública por elección popular como por nombramiento o designación. (…)

206. 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. 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 1 de dicho artículo, exclusivamente por las razones establecidas en ese inciso. La restricción debe encontrase 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.

207. Los Estados pueden establecer estándares mínimos para regular la participación política, siempre y cuando sean razonables de acuerdo a los principios de la democracia representativa. Dichos estándares, deben garantizar, entre otras, la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal, igual y secreto como expresión de la voluntad de los electores que refleje la soberanía del pueblo, tomando en que cuenta que, según lo dispuesto en el artículo 6 de la Carta Democrática Interamericana, "[p]romover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia", para lo cual se pueden diseñar normas orientadas a facili-

tar la participación de sectores específicos de la sociedad, tales como los miembros de las comunidades indígenas y étnicas[98].

85. Adicionalmente, en el caso Castañeda Gutman vs México, la Corte IDH nuevamente estimó que la determinación de la legitimidad a restricciones políticos depende de que se cumpla con el principio de proporcionalidad y desarrolló pautas de interpretación del artículo 23 de la Convención Americana. Subrayó lo siguiente:

> 149. 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, autenticas, 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 autenticas) 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.
>
> 150. Finalmente, el derecho a tener acceso a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad protege el acceso a una forma directa de participación en el diseño, desarrollo y ejecución de las políticas estatales a través de funciones públicas. Se entiende que estas condiciones generales de igualdad están referidas tanto al acceso a la función pública por elección popular como por nombramiento o designación.

---

98 Corte IDH, Caso Yatama vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C no. 127, parrs.206-207. 27

> (…) 153. El artículo 23 de la Convención Americana 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, ni tampoco es posible ignorar el resto de los preceptos de la Convención o los principios básicos que la inspiran para interpretar dicha norma.
>
> 161. Como se desprende de lo anterior, la Corte estima que 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. Sin embargo, las medidas que los Estados adoptan con el fin de garantizar el ejercicio de los derechos convencionales no están excluidas de la competencia de la Corte Interamericana cuando se alega una violación de los derechos humanos previstos en la Convención. Consecuentemente, la Corte debe examinar si uno de esos aspectos vinculados a la organización y reglamentación del proceso electoral y de los derechos políticos, la exclusividad de nominación de candidatos a cargos federales por parte de los partidos políticos, implica una restricción indebida a los derechos humanos consagrados en la Convención[99].

86. Asimismo, en el caso López Mendoza vs. Venezuela, la Corte IDH examinó las sanciones de inhabilitación impuestas al señor López Mendoza por medio de un órgano administrativo y la consiguiente imposibilidad de que registrara su candidatura para un cargo de elección popular y concluyó que:

> 107. El artículo 23.2 de la Convención determina cuáles son las causales que permiten restringir los derechos reconocidos en el artículo 23.1, así como, en su caso, los requisitos que deben cumplirse para que proceda tal restricción. En el presente caso, que se refiere a una restricción impuesta por vía de sanción, debería tratarse de una "condena, por juez competente, en proceso penal". Ninguno de esos requisitos se ha cumplido, pues el órgano que impuso dichas sanciones no era un "juez competen-

---

99 Corte IDH. Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C no. 184, párrs. 149 y ss. 28

> te", no hubo "condena" y las sanciones no se aplicaron como resultado de un "proceso penal", en el que tendrían que haberse respetado las garantías judiciales consagradas en el artículo 8 de la Convención Americana.
>
> 108. La Corte estima pertinente reiterar que "el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención y que sus titulares, es decir, los ciudadanos, no sólo deben gozar de derechos, sino también de "oportunidades". Este último término implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos. En el presente caso, si bien el señor López Mendoza ha podido ejercer otros derechos políticos (supra párr. 94), está plenamente probado que se le ha privado del sufragio pasivo, es decir, del derecho a ser elegido.
>
> 109. En virtud de lo que antecede, la Corte determina que el Estado violó los artículos 23.1.b y 23.2 en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana, en perjuicio del señor Leopoldo López Mendoza[100].

87. En el Informe de Fondo del caso Petro, la CIDH siguiendo el precedente del caso López Mendoza determinó que el Estado violó los derechos políticos del señor Gustavo Petro, al imponerle la sanción de inhabilitación y destitución por vía administrativa de manera contraria a lo establecido en el artículo 23.2 de la Convención Americana. Al respecto, razonó que:

> La Comisión entiende que la exigencia de que se trate de una condena penal en firme se explica pues si bien la destitución e inhabilitación de un funcionario de elección popular que pudo haber incurrido en infracciones meramente administrativas que no constituyen delitos podría perseguir el fin legítimo de evitar

---

[100] Corte IDH. Caso López Mendoza vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011. Serie C no. 233, párrs. 107-109.

> que personas no idóneas ejerzan la función pública, existen medios menos lesivos para el logro de dicho fin, lo que debe ser evaluado tomando en cuenta que tal como lo indicó el Tribunal Europeo es, en principio, al electorado al que en el marco del juego democrático, le corresponde determinar mediante el derecho al sufragio activo, la idoneidad de los candidatos para ejercer la función pública. Además de que existen medios menos lesivos, en todo caso, la sanción de destitución e inhabilitación de un funcionario de elección popular por infracciones meramente administrativas que no constituyen delitos, no satisface el estándar de proporcionalidad estricta en tanto el grado de afectación que tiene en los derechos políticos tanto de la persona destituida e inhabilitada como de la sociedad en su conjunto, es especialmente intenso, frente a un mediano logro de garantizar la idoneidad de las personas para ejercer la función pública cuando estos pudieron haber cometido infracciones administrativas que si bien pueden revestir cierta gravedad, al no llegar a la entidad de un delito, no logra justificar la afectación intensa a los derechos políticos en los términos explicados[101].

88. También, en el caso Arguelles vs Argentina, la Corte Interamericana evaluó una sanción inhabilitación impuesta por vía penal a la luz del artículo 23 de la Convención Americana. La Honorable Corte destacó que:

> 224. Ahora bien, la Corte ha precisado las condiciones y requisitos que deben cumplirse al momento de regular o restringir los derechos y libertades consagrados en la Convención y procederá a analizar, a la luz de los mismos, el requisito legal bajo examen en el presente caso.
>
> 225. Respecto de si la restricción 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

---

[101] CIDH, Informe Nº 130/17, Caso Nº 13.044. Fondo. Gustavo Francisco Petro Urrego. Colombia. 25 de octubre de 2017 29

ley. La norma que establece la restricción debe ser una ley en el sentido formal y material. En el caso concreto la pena de inhabilitación absoluta estaba prevista en el artículo 19 del Código Penal argentino y su modalidad regulada en el artículo 20-ter, de manera que cumplió con ese primero requisito.

226. 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 permitida por la Convención Americana, prevista 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, las reglamentaciones de los derechos políticos, artículo 23.2, 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)209. La pena accesoria de inhabilitación perpetua en el presente caso se refiere precisamente a uno de los supuestos que permite al Estado "reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades" protegidos en el artículo 23.1, cual sea la "condena, por juez competente, en proceso penal".

227. Ahora resta definir si aun cuando la medida sea legal y persiga un fin permitido por la Convención, si ella es necesaria y proporcional. Con el fin de evaluar si la medida restrictiva bajo examen cumple con este último requisito, la Corte debe valorar si la misma: a) satisface una necesidad social imperiosa, esto es, está orientada a satisfacer un interés público imperativo; b) es la que restringe en menor grado el derecho protegido, y c) se ajusta estrechamente al logro del objetivo legítimo.

228. Al respecto, la pena de inhabilitación perpetua fue ordenada por el Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas (supra párr. 81) y posteriormente confirmada por la Cámara Nacional de Casación Penal (supra párr. 94), cuya sentencia será considerada como definitiva en el presente análisis.

229. En lo que concierne la naturaleza y la duración de la pena de inhabilitación, los artículos 19 y 20-ter del Código Penal argentino, así como la argumentación del Estado en el presente

> caso, dan cuenta que dicha pena es una privación de derechos de naturaleza laboral (privación de empleos y cargos públicos), electoral (privación del derecho a votar y ser votado) y previsional (suspensión del goce de la jubilación o retiro). Además, respecto a la duración de la medida, ella no tiene naturaleza infinita o perpetua, sino es condicionada a la reparación de los daños causados "en la medida de lo posible" y al plazo de 10 años.
>
> 230. De lo anterior, la Corte considera que la medida fue aplicada para satisfacer una condena penal relacionada a la comisión de delitos económicos perpetrados en contra de la Fuerza Aérea Argentina y tenía como objetivo proteger el erario, evitando que una persona condenada por delitos de defraudación y falsedad pudiera acceder a cargos públicos y participar de elecciones durante determinado período. Con relación al supuesto de restringir en menor grado el derecho protegido – en el presente caso los derechos políticos de los condenados – la Corte considera que la medida no fue permanente, sino limitada al plazo determinado en ley (…)[102].

89. En conclusión, la CIDH subraya que el artículo 23 de la Convención Americana protege los derechos políticos y tiene distintos componentes que abarcan el derecho al sufragio activo y pasivo mediante elecciones periódicas, auténticas y realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores. Igualmente se protege el derecho de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas del país. Por otra parte, tanto la CIDH como la Corte Interamericana han subrayado que los derechos políticos no tienen carácter absoluto por lo que pueden ser limitados siempre que se cumpla con establecer restricciones razonables, esto es, que cumplan con el principio de proporcionalidad.

---

[102] Corte IDH. Caso Arguelles y otros vs. Argentina. Excepciones Preliminares Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2014. Serie C no. 228, párr. 228 y ss.

D. Consideraciones específicas en cuanto al análisis de las restricciones permisibles a la reelección presidencial

90. Como se ha indicado, los derechos políticos no tienen un carácter absoluto y son susceptibles de ser restringidos siempre que tales restricciones sean proporcionales. La Comisión considera en este sentido, que lo anterior resulta relevante a efectos de determinar la compatibilidad de las restricciones a la reelección presidencial con la Convención Americana.

91. Al respecto, la Comisión nota en primer lugar, una serie de decisiones a nivel internacional y comparado, donde distintos tribunales han analizado restricciones o condiciones de ineligibilidad para el ejercicio de cargos públicos. Si bien las decisiones que se citan a continuación tienen relevancia en los distintos modelos de reelección, a criterio de la CIDH, la posibilidad de obtener las ventajas indebidas mencionadas se encuentra acentuada en un modelo de reelección indefinida en los que directamente el gobernante de turno puede usar su cargo para influir en el electorado y obtener una posición de superioridad frente a sus rivales que puede afectar su derecho a participar en condiciones de igualdad.

92. En el caso Gitonas y otros contra Grecia, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos estableció que la anulación de la elección de cinco diputados por haber ejercido unas funciones públicas que daban lugar a la inelegibilidad durante más de tres meses en los tres años anteriores a las elecciones no violó el artículo 3 del Protocolo número 1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que se refiere al derecho a elecciones libres. El tribunal estimó lo siguiente:

> El Tribunal observa que el párrafo 3 del artículo 56 de la Constitución, que se aplicó en el caso de los solicitantes, establece motivos de descalificación que son relativos y finales en ciertas categorías de titulares de cargos públicos, incluidos los funcionarios públicos asalariados y los miembros del personal de entidades de derecho público y empresas públicas: no pueden presentarse a elecciones y ser elegidos en cualquier circunscripción en la que hayan desempeñado sus funciones durante más de tres meses en los tres años anteriores a las elecciones;

> Además, la descalificación se mantendrá a pesar de la renuncia previa de un candidato (…)
>
> Dicha descalificación, para la cual existen disposiciones equivalentes en varios Estados miembros del Consejo de Europa, tiene un doble propósito que es esencial para el buen funcionamiento y la defensa de los regímenes democráticos, a saber, garantizar que los candidatos de diferentes convicciones políticas disfruten de los mismos medios de influencia (ya que los titulares de cargos públicos en ocasiones pueden tener una ventaja injusta sobre otros candidatos) y proteger al electorado de la presión de los funcionarios que, debido a su posición, deben tomar muchas decisiones, y a veces importantes, y disfrutar de un prestigio considerable en los ojos del ciudadano común, cuya elección de candidato podría verse influenciada.
>
> El Tribunal no puede llegar a ninguna otra conclusión; No hay nada en las sentencias del Tribunal Supremo Especial que sugiera que las anulaciones fueran contrarias a la legislación griega, arbitrarias o desproporcionadas, o frustraron "la libre expresión de la opinión de la gente en la elección de la legislatura" (…) En consecuencia, no ha habido violación del Artículo 3 del Protocolo No. 1 (P1-3)[103].

93. Por su parte, el Tribunal Constitucional Alemán declaró en un caso que el Estado federal violó el derecho de una persona de participar en condiciones de igualdad en un proceso electoral, realizando las siguientes consideraciones:

> (…) La igualdad democrática significa que las mayorías que están gobernando en un determinado momento y las minorías de oposición, tengan por principio, las mismas oportunidades en la campaña electoral para obtener votos. La garantía de equidad en la contienda en las campañas es un elemento imprescindible en el proceso formativo libre y abierto de la orientación y voluntad del pueblo, como lo constituyó la Ley Fundamental.

---

[103] Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Caso Gitonas y otros vs. Grecia. Sentencia de 1 de julio de 1997.

El derecho de los partidos políticos a la equidad en la contienda fue reconocido para su ejercicio durante el proceso electoral. Su aplicación se fue extendiendo a las precampañas. También tiene aplicación válida en las campañas electorales en la democracia de masas, siempre que estén influidas por las autoridades públicas (…). Ese derecho se ve violado cuando los órganos del Estado se inclinan a favor de un partido político o candidato en las elecciones o interfieren en perjuicio de alguno de ellos.

El límite que impone la Ley Fundamental a la labor de relaciones públicas y la propaganda electoral también puede ser transgredido si las publicaciones oficiales del gobierno federal, a pesar de limitarse a dar información objetiva al ciudadano, es decir, sin que se identifique su contenido o su presentación como medidas propagandistas, sirve para beneficiar su propio objetivo de conservar el poder a favor de un determinado partido político, porque se hace en el periodo preelectoral. Este tipo de información no está en el escenario político, en realidad, puede apreciarse sólo en el contexto para encontrar coherencia en situaciones manifiestas. El hecho de que el gobierno informe periódicamente al ciudadano de sus logros y éxitos por medio de las relaciones públicas, tiene como consecuencia efectos que también favorecen a los partidos políticos que conforman el gobierno. Esto no es inconstitucional, siempre que la publicación en cuestión no esté directamente relacionada con el periodo preelectoral y, por tanto, influya de forma limitada como propaganda en las elecciones. Sin embargo, el gobierno federal violaría su prohibición de no interferir en la decisión electoral del ciudadano al favorecer a determinado partido político o promover su permanencia en el poder, si publicara durante el periodo preelectoral material que por su contenido y presentación es prohibido, en especial, si fuera en forma de informes relacionados con la gestión, la productividad y los logros de manera ostentosa y en gran cantidad o que no previniera su distribución con propósitos propagandísticos durante las elecciones.

Cuando se transgrede este límite, la probable influencia de tales publicaciones en la formación de opinión política del votante deja de estar justificada constitucionalmente, pero cuándo exactamente el límite se transgrede, no puede determinarse de for-

ma general. Esto depende, sobre todo, del número y alcance de las medidas, la proximidad del tiempo de la elección y la intensidad de la campaña electoral. Cuanto más se acerquen las publicaciones al comienzo de la "fase caliente" de la campaña electoral, menos se pueden excluir sus efectos sobre el resultado electoral. Por esta razón, aquí el deber y la competencia del gobierno de proporcionar al ciudadano información objetiva sobre hechos políticos pasados, eventos y logros se debe limitar, en la medida de lo posible, en beneficio del deber de mantener la formación de la voluntad del pueblo para las elecciones libre de interferencia estatal. La obligación del gobierno federal de abstenerse de cualquier influencia partidista en las elecciones debe resultar finalmente en la máxima moderación y la prohibición de todo trabajo de transparencia por medio del patrimonio estatal en forma de los llamados informes de trabajo, informes de desempeño o informes de resultado. En la "fase caliente de la campaña electoral", este tipo de publicaciones generalmente adquieren el carácter de medios de publicidad partidistas en la disputa electoral, lo cual está prohibido al gobierno conforme a la Constitución (…)

Lo que también puede indicar que hay intervención partidista en la campaña electoral es si el gobierno federal hace pública su intención de "permanecer en el cargo público", porque está entregando informes positivos de lo que cumplió y logró durante su gestión, así asegura que es el único que puede ofrecer las garantías para un futuro seguro, y esto lo hace durante el periodo preelectoral. (…) En el período previo a las elecciones, utilizando fondos del patrimonio público del orden de 10 millones de marcos alemanes, el 32 gobierno federal, realizó una serie de anuncios de gran formato publicados en diarios y revistas, violando el principio de neutralidad lo que tuvo un efecto partidista en las elecciones federales[104].

94. Asimismo, la Corte de Constitucionalidad de Guatemala, en un caso, declaró que la ex esposa del Presidente de turno, no podía

---

[104] Tribunal Constitucional Federal Alemán, Sentencia BVerfGE 44, 125, V-1.

participar como candidata presidencial, tomando en cuenta que el artículo 186 c) de la Constitución establece que no podrán optar al cargo de Presidente o Vicepresidente de la República los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad del Presidente o Vicepresidente de la República cuando este se encuentre ejerciendo la Presidencia. En dicha decisión efectuó consideraciones con relevancia para la presente solicitud de opinión consultiva:

> (…) desde la mitad del siglo pasado hasta la actualidad ha existido prohibición para que quienes son parientes del Presidente de la República puedan optar a dicho cargo. Con ello también es atinente al caso inferir que los constituyentes de aquellos textos pretendieron evitar una transmisión dinástica o el nepotismo respecto del cargo de Presidente de la República, y preservar de esa manera el principio de alternabilidad en el ejercicio del poder en el cargo antes citado. La historia contemporánea mundial y las tendencias modernas de la democracia propugnan por positivar el principio antes aludido, evitándose prolongaciones indebidas en el ejercicio del poder que, desde luego, predisponen el surgimiento de dictaduras en las que el derecho a vivir en una democracia genuina se ve notoriamente restringido, y en igual sentido los derechos fundamentales que en un régimen democrático se pretende garantizar su adecuado goce.
>
> (…) Al aplicar este método de interpretación (finalista) en el contenido del literal c) del artículo 186 de la Constitución, se llega a la misma conclusión a la que sobre dicho precepto arribó la Corte de Constitucionalidad, en la opinión consultiva de dieciséis de noviembre de mil novecientos ochenta y nueve (Expediente 212-89), que es en cuanto a la prohibición contenida en este inciso, que el legislador constituyente pretendió –evitar una transmisión dinástica o nepótica del poder o de que un candidato a un cargo de elección popular pudiera participar en el evento electoral en condiciones de superioridad

frente a los otros, con clara vulneración del principio de igualdad que el sistema democrático adopta[105].

95. La CIDH reitera que, si bien el Sistema Interamericano no establece una modalidad específica o un sistema electoral particular mediante el cual los derechos a votar y ser elegido deben ser ejercidos, dicho modelo debe ser compatible con los principios de la democracia representativa. Asimismo, la Convención establece determinados estándares dentro de los cuales los Estados pueden legítimamente regular los derechos políticos, siempre que dicha reglamentación cumpla con el principio de proporcionalidad Por ello, para evaluar restricciones al derecho a la reelección presidencial corresponderá analizar los siguientes elementos: i) legalidad de la restricción, esto es, si se encontraba prevista en ley en sentido formal y material; ii) la existencia de un fin legítimo; ii) la idoneidad, es decir, la determinación de si existe una relación lógica de causalidad de medio a fin entre la distinción y el fin que se persigue; (iii) la necesidad, esto es, la determinación de si existen alternativas menos restrictivas e igualmente idóneas; y (iv) la proporcionalidad en sentido estricto, es decir, el balance de los intereses en juego y el grado de sacrificio de uno respecto del otro.

96. Por ello, en un supuesto en que se establezca que una limitación máxima de periodos presidenciales que puede ejercer un presidente y que conlleva la restricción al ejercicio de sus derechos políticos en cuanto a posible candidato para la presidencia, debe tomarse en cuenta si la limitación se encuentra prevista en la ley en sentido formal y material, esto es, si existe una ley que establezca la limitación, y si la misma cumple con los requerimientos del principio de legalidad establecido en el artículo 9 de la Convención Americana.

97. Por otra parte, la restricción deberá tener un fin legítimo. Como ha sido indicado a lo largo de este escrito, existen distintos fines legítimos para la limitación de las reelecciones presidenciales tales como: 1) garantizar el principio de alternancia en el poder,

---

[105] Corte de Constitucionalidad, Apelación de Sentencia de Amparo, Expediente 2906-2011, 8 de agosto de 2011.

esencial para la democracia representativa; 2) impedir la concentración de poder y el debilitamiento del sistema de pesos y contrapesos que permite fiscalizar adecuadamente el ejercicio de la función pública; 3) garantizar el derecho a participar en condiciones de igualdad en un proceso electoral así como la autenticidad de las mismas.

98. En cuanto a la idoneidad de la medida, la CIDH observa que limitar el número de reelecciones presidenciales contribuye a los fines indicados, pues tiende a evitar que mediante el paso del tiempo se erosionen las instituciones democráticas y que las funciones de los órganos de control se hagan inefectivas o nugatorias, o que el presidente en ejercicio haga uso de su cargo para obtener ventajas indebidas frente a otros candidatos que participan en una contienda electoral.

99. Asimismo, en cuanto a la necesidad y proporcionalidad en sentido estricto de la restricción es particularmente importante hacer notar la relevancia que tienen los límites a la reelección presidencial como medio menos lesivo para que al tiempo que una persona puede ejercer la titularidad del Ejecutivo en ejercicio de sus derechos políticos, no sean afectados severamente otros intereses o derechos en juego; en particular, se trata del derecho al sufragio pasivo de una persona para participar en un proceso electoral en condiciones de igualdad, el derecho a la democracia representativa, la alternancia en el ejercicio del poder, las elecciones auténticas y todo lo que ello posibilita en términos de respeto y garantía a los derechos humanos en los sistemas democráticos, tal como ha sido desarrollado en el presente escrito.

100. Asimismo, en este análisis, la Comisión observa que el carácter desproporcionado que tendría la reelección indefinida, resulta aún más evidente cuando la concentración del poder en cabeza del Ejecutivo es tal que, sin tener límites en cuanto a su ejercicio, en ausencia de cualquier control o contrapeso, deriva en gobiernos autoritarios o dictatoriales que, en ausencia de debidos contrapesos, hacen a su vez uso del aparato estatal para silenciar, amenazar u hostigar a las personas y candidaturas opositoras o disidentes, afectando el ejercicio de derechos políticos, la libertad de expresión y asociación, existiendo incluso persecuciones y graves violaciones a derechos humanos.

101. Tomando en cuenta estos aspectos, y si bien es importante verificar las salvaguardas o garantías del ejercicio de los derechos políticos específicas que puedan existir en cada Estado, la Comisión estima que las limitaciones a la reelección presidencial indefinida cumplen con el principio de proporcionalidad y, por ende, serían compatibles con el artículo 23 de la Convención Americana, en los términos indicados con anterioridad. Si bien también en ocasiones se indica que prohibir la reelección presidencial indefinida podría representar también limitaciones a la voluntad popular en supuestos en los que querría reelegir a una persona a pesar de las limitaciones legales establecidas, la CIDH coincide con lo indicado por la Comisión de Venecia en cuanto a que los límites a la reelección presidencial son asimismo "una restricción autoimpuesta al poder del pueblo de elegir libremente a un representante con el objetivo de mantener un sistema democrático"[106].

102. En este sentido, la CIDH estima que no solamente no resultaría violatorio de la Convención Americana limitar las reelecciones presidenciales, sino que resulta incluso imperativo que los Estados impongan restricciones que cumplan con el principio de proporcionalidad, pues como se ha indicado a lo largo del presente escrito, sólo a través del ejercicio efectivo de la democracia los derechos humanos pueden garantizarse a plenitud, por lo que esta es un presupuesto fundamental para que los Estados cumplan con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos ante los órganos del Sistema Interamericano.

E. Conclusión

103. La Comisión recuerda que, a la luz de todo el recuento realizado con anterioridad, surge que la democracia representativa es central para el sistema interamericano, habiendo sido reconocido incluso como un derecho. La democracia representativa es esencial para que no solo los derechos políticos, sino todos los derechos reconocidos en la Convención Americana y otros instrumentos interamericanos puedan garantizarse a plenitud. La importancia de la

---

[106] Comisión Europea para la Democracia a través del derecho (Comisión de Venecia), 29 de marzo de 2018.

democracia no solamente ha reconocida al interpretar el artículo 23 de la Convención Americana en relación con otros artículos como el derecho a la libertad de expresión, sino con la adopción de la Carta Democrática Interamericana.

104. Por otra parte, tal como se indicó, el artículo 23 de la Convención Americana protege el derecho al sufragio activo y pasivo, la autenticidad de elecciones realizadas por sufragio universal e igual que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores y el derecho a tener acceso en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas del país. Finalmente, dicho artículo establece las condiciones de reglamentación de los derechos políticos y ha sido el criterio tanto de la Corte como de la Comisión, que las limitaciones a dichos derechos deben cumplir con el principio de proporcionalidad que abarca los siguientes elementos: i) legalidad de la restricción, esto es, si se encontraba prevista en ley en sentido formal y material; ii) la existencia de un fin legítimo; ii) la idoneidad, es decir, la determinación de si existe una relación lógica de causalidad de medio a fin entre la distinción y el fin que se persigue; (iii) la necesidad, esto es, la determinación de si existen alternativas menos restrictivas e igualmente idóneas; y (iv) la proporcionalidad en sentido estricto, es decir, el balance de los intereses en juego y el grado de sacrificio de uno respecto del otro[107].

105. En cuanto al tema que ocupa la consulta, la Comisión resalta que no existe un derecho a la reelección indefinida en el ámbito del sistema interamericano, y, por el contrario, como se indicó, periodos extensos del ejercicio de la presidencia ponen en riesgo el ejercicio de la democracia representativa y del efectivo respeto a los derechos humanos, pues genera una mayor concentración de poder y riesgo de abuso del mismo, sin posibilidad de sistemas de vigilancia o pesos y contrapesos efectivo. La CIDH subraya que si bien la concentración de poder y las consiguientes afectaciones a derechos o componentes de derechos protegidos por la Convención Americana pueden ocurrir en cualquier sistema de elección o reelección pre-

---

[107] Corte IDH. Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C no. 184, párrs. 149 y ss.

sidencial y por ello es necesario que los Estados tomen las medidas necesarias para cumplir con sus obligaciones internacionales, los riesgos se potencian en modelos de reelección indefinida, porque ella permiten que un gobernante se concentre en los poderes que ejerce, lo cual puede erosionar las instituciones democráticas, haciendo nugatorias o poniendo en gran fragilidad las necesarias labores de vigilancia y control sobre el Poder Ejecutivo y pudiendo afectar mediante sus facultades de nominación, la independencia de los otro organismos del Estado. Ello tiene incidencia directa en distintos derechos humanos protegidos por el Sistema Interamericano. Esta misma erosión de las instituciones democráticas y concentración de poder puede llegar a afectar la autenticidad de las elecciones que, como se indicó, abarcan tanto las condiciones generales en las que se desarrolla un proceso electoral como fenómenos vinculados con el sistema legal e institucional que organiza las elecciones y que ejecuta las acciones del acto electoral. En resumen, como se indicó, solo a través del ejercicio efectivo de la democracia pueden garantizarse los derechos humanos a plenitud. El sistema democrático y la vigencia del Estado de derecho son cruciales para la efectiva protección de los derechos humanos y, en contraposición, la plena garantía de los derechos humanos no es posible sin el reconocimiento efectivo e irrestricto de los derechos políticos[108].

106. Igualmente, y más allá de los problemas que representan los sistemas de reelección indefinida para la democracia representativa, la Comisión también considera pertinente recordar a los Estados que en la medida en que los distintos regímenes de reelección, pueden afectar atributos esenciales que integran los derechos políticos, tales como el derecho al sufragio pasivo y la libre expresión de la voluntad de los electores a través del sufragio universal, así como otros derechos humanos tales como la libertad de expresión y la libertad de asociación. La CIDH bajo esta óptica, evalúa el impacto de regímenes de reelección en otros derechos humanos, bajo un escrutinio riguroso, tomando en cuenta que estos tienen la virtualidad de incidir significativamente en el juego democrático por lo

---

[108] CIDH, Informe Anual 2008, OEA/Ser.L/V/II.134, Doc. 5, Rev. 1, 25 febrero 2009, Capítulo IV, Cuba, párr. 162.

que, los Estados deben velar porque ningún sistema afecte la democracia representativa ni derechos humanos consagrados en el Sistema Interamericano.

107. En conclusión, la Comisión considera que, dado que los Estados cuentan con posibilidades para regular y tomar sus decisiones en relación con la manera en que ejercerán la democracia representativa, al tiempo de salvaguardar el ejercicio del derecho a ser votado y el pleno ejercicio de los derechos políticos, resulta permisible que establezcan restricciones atendiendo al principio de proporcionalidad teniendo en cuenta los principios inherentes a la democracia representativa como la alternancia en el poder y el sistema de pesos y contrapesos.

108. Existen diversas razones o fines legítimos para limitar las posibilidades de reelección presidencial tales como garantizar el principio de alternancia en el ejercicio del poder público, evitar la concentración de poder, tomando en cuenta que las o los presidentes suelen tener facultades de nominación en los organismos de control e incluso en el Poder Judicial, lo cual incidiría en el principio de pesos y contrapesos. Otra finalidad legítima está orientada a garantizar el derecho a ser electo en condiciones de igualdad, pues en un proceso electoral un gobernante de turno que ha ejercitado el poder por plazos largos puede obtener ventajas indebidas o encontrarse en posición más favorable sobre el electorado que afectan el derecho al sufragio pasivo en condiciones de igualdad.

109. Aunque no corresponde en abstracto determinar un número mínimo o máximo de periodos presidenciales que puede desempeñar una persona en ejercicio de sus derechos políticos, la Comisión enfatiza que periodos extensos de ejercicio de la presidencia por la misma persona, lo cual se suma en muchas oportunidades a determinados contextos donde no existen salvaguardas o garantías adecuadas, pueden traducirse en serios riesgos para el propio sistema de democracia representativa, pilar fundamental del Sistema Interamericano. En efecto, en la medida en que el gobernante de turno tiene facultades de nominación en los órganos de control y en los otros poderes de gobierno, su permanencia prolongada o indefinida puede generar una concentración de poder que haga ilusorio el equilibrio institucional a través del sistema de pesos y contrapesos,

y termine por socavar las bases de la democracia como lo son la alternancia en el ejercicio y acceso al poder como garantía del pluralismo. Ello además podría afectar el ejercicio de otros derechos, tanto el derecho al sufragio activo y pasivo, el derecho a contar con elecciones periódicas auténticas, como en el derecho de tener acceso a las funciones públicas del país en condiciones de igualdad. Lo anterior, sumado a los peores escenarios que han sido conocidos en la región, donde la concentración del poder en forma prolongada ha derivado en gobiernos autoritarios o dictatoriales que, en ausencia de debidos contrapesos, han derivado en persecuciones a las personas opositoras y graves violaciones a derechos humanos. Ante aspectos como los indicados, la Comisión observa que la reelección indefinida sería contraria a la Convención Americana y no solamente resultaría permisible, sino también imperativa la restricción de las posibilidades de reelección con los objetivos de salvaguardar los valores intrínsecos a la democracia representativa y el respeto y garantía de los derechos humanos.

Washington DC, 31 de julio de 2020

SECRETARÍA GENERAL DE LA OEA

OSG/179-2020 Mayo 18, 2020

Doctora Elizabeth Odio Benito
Presidenta Corte Interamericana de Derechos Humanos
República de Costa Rica

Excelentísima señora:

Me dirijo a usted en relación con la solicitud de opinión consultiva presentada por el Estado de Colombia en fecha 21 de octubre de 2019, a través de la cual se pidió al Tribunal que interpretara la figura de la reelección presidencial indefinida en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Por medio de la presente, me permito remitir al Tribunal que usted preside una serie de documentos relevantes en la materia que se encuentran analizando:

1.1. Informe ante el Consejo Permanente de la Misión de la Misión de Observación Electoral para las Elecciones Municipales de Costa Rica 2016. Disponible en: https://www.oas.org/eomdatabase/GetFileA.aspx?id=384- 968-8-0 (Ver página 4)

2.2. Informe preliminar de la Misión de la Misión de Expertos Electorales para las Elecciones Municipales de Costa Rica 2020. Disponible en: https://www.oas.org/eomdatabase/GetFileA.aspx?id=421-1191-25-0 (Ver páginas 9-10)

3.

4. 3. Informe final de la Misión de la Misión de Observación Electoral para las Elecciones Generales de Honduras 2017. Dispo-

nible en: https://www.oas.org/eomdatabase/GetFileA.aspx?id=396-1103-28-0

5. (Ver páginas 8-10, del original)

6. Sumado a lo anterior, deseo hacerles llegar el informe preparado por la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho, más conocida como la Comisión de Venecia sobre los límites a la reelección presidencial. Este informe, preparado a solicitud de la Secretaría General, puede ser accedido a través del siguiente link: http://www.oas.org/documents/spa/press/Informe-sobre-los-limites-a-la-reeleccion-Espanol.pdf

Me despido con la expresión de mi más alta estima y consideración.

Atentamente,

Luis Almagro Secretario General

Anexo: Informe de la Comisión de Venecia

Estrasburgo, 20 de marzo de 2018

Estudio No. 908/2017

CDL-AD (2018)010

Original: inglés*

COMISIÓN EUROPEA PARA LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL DERECHO (COMISIÓN DE VENECIA)

INFORME SOBRE LOS LÍMITES A LA REELECCIÓN

PARTE I – PRESIDENTES

Aprobado por la Comisión de Venecia en su 114ª Sesión Plenaria (Venecia, 16 y 17 de marzo de 2018)

Con base en comentarios de

Sr. Josep María CASTELLÀ ANDREU (Miembro, España)
Sra. Sarah CLEVELAND (Miembro, Estados Unidos)
Sr. Jean-Jacques HYEST (Miembro Suplente, Francia)
Sr. Ilwon KANG (Miembro, República de Corea)
Sra. Janine M. OTÁLORA MALASSIS (Miembro, México)
Sr. Kaarlo TUORI (Miembro, Finlandia)

* Traducción proporcionada por la Organización de Estados Americanos (OEA)

I. INTRODUCCIÓN
II. ENCUESTA COMPARATIVA DE LOS LÍMITES CONSTITUCIONALES A LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL
III. ALGUNOS EJEMPLOS DE LÍMITES A LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL EN LA HISTORIA CONSTITUCIONAL RECIENTE
IV. ACTIVIDADES ANTERIORES DE LA COMISIÓN DE VENECIA SOBRE LOS LÍMITES A LOS MANDATOS PRESIDENCIALES
V. LAS NORMAS INTERNACIONALES APLICABLES AL DERECHO DE SUFRAGIO Y DE SER ELEGIDO
VI. ¿EXISTE UN DERECHO HUMANO A LA REELECCIÓN? EN CASO AFIRMATIVO, ¿CUÁLES SON LOS LÍMITES DE ESTE DERECHO?
VII. ¿LOS LÍMITES A LA REELECCIÓN RESTRINGEN INDEBIDAMENTE LOS DERECHOS HUMANOS Y POLÍTICOS DE LOS CANDIDATOS?
VIII. ¿LOS LÍMITES A LA REELECCIÓN RESTRINGEN INDEBIDAMENTE LOS DERECHOS HUMANOS Y POLÍTICOS DE LOS ELECTORES?
IX. ¿CUÁL ES LA MEJOR MANERA DE MODIFICAR LOS LÍMITES A LA REELECCIÓN DENTRO DE UN ESTADO CONSTITUCIONAL?
X. CONCLUSIÓN

I. INTRODUCCIÓN

1. Mediante una comunicación de fecha 24 de octubre de 2017, el Secretario General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) invitó a la Comisión de Venecia a realizar un estudio sobre el derecho de reelección, dentro del contexto de una mala práctica que se ha venido observando recientemente que consiste en modificar los períodos presidenciales a través de una decisión de las cortes constitucionales y no de un proceso de reforma.

2. La OEA planteó cuatro preguntas:

- ¿Existe un derecho humano a la reelección? En caso afirmativo, ¿qué límites tiene este derecho?

- ¿Los límites a la reelección restringen los derechos humanos y políticos de los candidatos?

- ¿Los límites a la reelección restringen los derechos humanos y políticos de los electores?

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

3. El Sr. Castellà Andreu, la Sra. Cleveland, el Sr. Hyest, el Sr. Kang, la Sra. M. Otálora Malassis y el Sr. Tuori sirvieron como relatores.

4. Se decidió dividir el estudio en tres partes: (a) los límites a la reelección de los presidentes, (b) de los miembros de los parlamentos y (c) de los representantes electos locales.

5. El presente informe, que se refiere a la primera parte del estudio, fue examinado por el Consejo para Elecciones Democráticas el 15 de marzo de 2018 y posteriormente fue aprobado por la Comisión de Venecia en su 114ª Sesión Plenaria (Venecia, 16 y 17 de marzo de 2018).

II. RELEVAMIENTO COMPARATIVO DE LOS LÍMITES CONSTITUCIONALES A LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL

6. Se realizó un relevamiento comparativo de las disposiciones constitucionales sobre los límites a la reelección presidencial en los Estados Miembros de la Comisión de Venecia y otros Estados seleccionados[1]. El estudio incluyó tanto a los regímenes presidenciales (o semi presidenciales) como a los parlamentarios y, en estos últimos, a los presidentes electos tanto directa como indirectamente

---

[1] Véase también un cuadro comparativo anterior sobre la limitación de los períodos consecutivos en puestos de elección, CDL-REF(2012) 026.

7. El relevamiento indica que existen cinco modelos principales de limitaciones a la reelección presidencial:

- Ningún límite en absoluto, ya sea por ausencia de disposiciones en contrario (Azerbaiyán[2] , Bielorrusia[3] , posiblemente Bolivia[4], Costa Rica, Chipre, Islandia[5], Italia[6] o mediante una disposición específica que permite la reelección ilimitada (Venezuela[7]).

- Limitación de los períodos consecutivos (sin número máximo): Chile, Perú, San Marino[8], Suiza[9], Uruguay.

- Limitación a través de un número fijo (dos) de períodos posibles: Albania, Argelia, Croacia, Estados Unidos, Grecia, Hungría, Irlanda, Kosovo, la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Montenegro, Polonia, Portugal, Rumania, Serbia, Sudáfrica, Túnez, Turquía.

- Limitación a través de un número fijo (dos) de períodos consecutivos posibles: Alemania, Argentina, Austria, Bosnia y Herzegovina, Brasil, Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Israel, Kazajistán, Letonia, Lituania, República Checa, República de Moldavia, Rusia, Ucrania.

- Prohibición total de la reelección: Armenia, Colombia, Kirguistán, Malta, México, República de Corea.

8. En casi todos los sistemas presidenciales o semipresidenciales analizados, la constitución establece los límites a la reelección

---

2 Limitación eliminada por referendo en 2009.

3 Limitación eliminada por referendo en 2004.

4 La situación jurídica no es clara después de que el Tribunal Constitucional declaró la limitación inaplicable en 2017.

5 Sistema parlamentario con un Presidente de elección directa.

6 Sistema parlamentario con un Presidente de elección indirecta.

7 A partir de una enmienda constitucional de 2009

8 Se eligen indirectamente dos Capitani Reggenti para un período de seis meses.

9 Sistema parlamentario con un Presidente de elección indirecta para un período de un año.

presidencial: ya sea su prohibición absoluta (Colombia, México, República de Corea), o un número máximo de dos períodos (Argelia, Estados Unidos, Turquía), o de dos períodos consecutivos (Brasil, dos de cuatro años; Francia, dos de cinco años; Kazajistán, dos de cinco años; Rusia, dos de seis años). Las únicas excepciones a la limitación en Europa son Azerbaiyán, Bielorrusia y Chipre, y en Latinoamérica posiblemente Bolivia, Costa Rica y Venezuela.

9. En países con sistema parlamentario y presidente de elección directa siempre hay límites a la reelección o a la reelección consecutiva (esta prohibición es absoluta en Armenia y en Malta), con excepción de Islandia. En los sistemas parlamentarios con presidente de elección indirecta se disponen límites, con excepción de Italia, donde la constitución no limita la reelección presidencial, pero existe una práctica consolidada de no-reelección[10].

III. ALGUNOS EJEMPLOS DE LÍMITES A LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL EN LA HISTORIA CONSTITUCIONAL RECIENTE

10. En la siguiente sección se presentan algunos ejemplos seleccionados de cambios constitucionales recientes en países de distintos continentes.

A. Europa

Azerbaiyán

11. En un referendo que se llevó a cabo el 18 de marzo de 2009, los votantes apoyaron abrumadoramente la enmienda constitucional para eliminar el límite de dos períodos presidenciales[11]. Este cambio fue aplicable para el presidente en funciones.

12. En 2016 una enmienda adicional al artículo 101 aumentó la duración del mandato presidencial de cinco a siete años.

---

[10] Cómo única excepción, el Presidente Napolitano fue reelegido en 2013, pero dimitió dos años después

[11] El párrafo 4 del artículo 101 constitucional estableció que "Ninguna persona puede ser elegida para la presidencia de la República de Azerbaiyán en más de dos ocasiones consecutivas."

13. El Presidente Ilham Aliyev, que ocupa la presidencia desde 2003 tras suceder a su padre, ha sido nominado como candidato del partido gobernante para las próximas elecciones presidenciales en 2018 y convocó a elecciones anticipadas para el 11 de abril de 2018. En caso de ganar, ese sería su cuarto mandato.

Bielorrusia

14. La Constitución de Bielorrusia, enmendada en 1996, estableció un límite de dos períodos presidenciales[12]. El 7 de septiembre de 2004, el Presidente Lukashenko, en funciones desde 1994, convocó a un referendo para el 17 de octubre de 2004 en el que se les pidió a los votantes que respondieran una sola pregunta: "¿Le permite usted al primer Presidente de la República de Bielorrusia, Alexander Grigoryevich Lukashenko, que participe en la elección presidencial como candidato para el cargo de Presidente de la República de Bielorrusia y acepta el inciso 1 del artículo 81 constitucional de la República de Bielorrusia con el siguiente texto: 'El Presidente será elegido directamente por el pueblo de la República de Bielorrusia para un período de cinco años mediante voto universal, libre, equitativo, directo y secreto'?" En realidad, esta pregunta cubría tanto la posibilidad de que el Presidente Lukashenko se postulara para un tercer mandato como la enmienda del artículo 81 que eliminaría el límite de dos períodos. El resultado del referendo apoyó abrumadoramente la propuesta.

15. El Presidente Lukashenko fue reelegido en 2006, en 2010 y, nuevamente, para un quinto período, en 2015.

Francia

16. En Francia, el Presidente ha sido elegido directamente desde la reforma constitucional de 1962. En 2000, después de un referendo, la duración del período presidencial se redujo de siete a cinco años, vigente a partir de la elección presidencial de 2002.

---

[12] El artículo 81 señalaba que "El Presidente será elegido directamente por el pueblo de la República de Bielorrusia para un período de cinco años mediante voto universal, libre, equitativo, directo y secreto. La misma persona puede ocupar la presidencia no más de dos períodos. […]"

17. El 23 de julio de 2008 se introdujo un límite de dos períodos presidenciales consecutivos[13].

Turquía

18. Desde 2007, el Presidente de Turquía es elegido mediante voto directo (artículo 101). El mandato es de cinco años y se permite una reelección[14].

19. Tras las enmiendas constitucionales de 2017, si la Gran Asamblea Nacional decide convocar a nuevas elecciones durante el segundo mandato del Presidente, este tiene permitido contender para la presidencia para un período más[15].

Ucrania

20. La Constitución de Ucrania de 1996 establecía un límite de dos mandatos presidenciales consecutivos[16].

21. El Presidente Leonid Kuchma ganó las elecciones presidenciales en 1994 y la reelección para un período adicional de cinco años en 1999.

22. En 2003, un año antes de las elecciones presidenciales en Ucrania, el debate sobre los mandatos del Presidente en funciones dio lugar a una apelación ante la Corte Constitucional del país. En diciembre de 2003, la Corte determinó que la disposición que limitaba la reelección presidencial se aplicaba solamente a las personas elegidas después de la entrada en vigor de la Constitución de Ucrania. Por lo tanto, una persona recién elegida como Presidente de Ucrania de acuerdo con la constitución vigente en 1999 tenía dere-

---

13 El artículo 6 de la Constitución francesa dispone que "Nadie puede ejercer más de dos mandatos consecutivos." Este límite existía ya en la Constitución de la IV República.

14 Véase el artículo 101 de la Constitución turca.

15 Véase el artículo 116 de la Constitución turca.

16 El párrafo 3 del artículo 103 disponía que "La misma persona no puede ocupar la presidencia de Ucrania más de dos períodos consecutivos."

cho de postularse como candidato a la presidencia para la siguiente elección presidencial en 2004.

23. El Sr. Kuchma finalmente decidió no contender para un tercer período consecutivo en 2004.

24. La actual Constitución de Ucrania contiene todavía el límite de dos mandatos presidenciales consecutivos.

B. África[17]

Argelia

25. La Constitución de Argelia de 1996 establecía un límite de dos períodos presidenciales[18].

26. En noviembre de 2008 se eliminó este límite mediante una revisión constitucional[19].

27. El Presidente Bouteflika fue elegido en 1999, luego en 2004, en 2009 y para un cuarto período en 2014.

28. En 2016 se reintrodujo el límite de dos períodos[20].

C. Asia

Kirguistán

29. La Constitución de Kirguistán de 2007 determinaba que la misma persona no podría ser elegida para más de dos períodos con-

---

17 Con respecto a África, véanse las estadísticas sobre límites constitucionales a la reelección para mandatarios africanos elaboradas por el Centro de Estudios Estratégicos de África: https://africacenter.org/spotlight/constitutional-term-limits-african-leaders/

18 El artículo 74 de la Constitución de 1996 señalaba que "La duración del mandato presidencial es de cinco años. El Presidente de la República puede ser reelegido una sola vez."

19 Ley No. 08-19 del 15 de noviembre de 2008.

20 El artículo 88 de la Constitución argelina establece actualmente que "La duración del mandato presidencial es de cinco años. El Presidente de la República puede ser reelegido una sola vez."

secutivos. En 2010 se introdujo un límite de dos períodos presidenciales[21].

República de Corea

30. La actual Constitución de la República de Corea, adoptada en 1987 tras el éxito del levantamiento democrático, establece la elección directa del Presidente para un único mandato de cinco años[22]. Desde entonces han ocurrido varias transferencias pacíficas de poder.

D. Las Américas

Estados Unidos

31. Históricamente, Estados Unidos tenía la costumbre de limitar la presidencia a dos períodos, costumbre que se inició con el primer Presidente de Estados Unidos, George Washington, quien decidió no postularse como candidato después de su segundo mandato.

32. La Declaración de Derechos del Estado de Virginia, adoptada el mismo año que la Declaración de Independencia de Estados Unidos, limitaba los mandatos sucesivos y establecía que para que los miembros de los poderes ejecutivo y legislativo "no incurran en prácticas opresivas han de sentir las cargas del pueblo y participar de ellas, recuperando cada cierto tiempo su condición privada y volviendo al cuerpo del que procedan y las vacantes se cubrirán mediante elecciones frecuentes, incuestionables y regulares en las que todos o parte de los antiguos miembros podrán ser de nuevo elegibles o inelegibles, según lo dispongan las leyes" (Declaración de Virginia, artículo 5).

---

21 El artículo 61 de la actual Constitución de Kirguistán dispone que "1. El Presidente será elegido por los ciudadanos de la República de Kirguistán para un período de 6 años. 2. Una misma persona no podrá ser elegida para la presidencia en dos ocasiones […]."

22 El artículo 70 de la Constitución dispone que "El mandato presidencial es de cinco años y el Presidente no puede ser reelegido."

33. El Presidente Franklin Delano Roosevelt ha sido el único presidente estadounidense que ha gobernado más de dos períodos. Después de que fuera elegido para un cuarto mandato, el Congreso adoptó la vigésima segunda enmienda a la Constitución, que establece que ninguna persona podrá ser elegida para la presidencia en más de dos ocasiones.

Bolivia

34. El actual Presidente Morales fue elegido por primera vez en 2005 de acuerdo con el régimen constitucional anterior[23]. En 2009 se adoptó una nueva Constitución según la cual se estableció el mandato presidencial de cinco años y se limitó a una sola reelección consecutiva[24]. De acuerdo con este nuevo régimen constitucional, el Presidente Morales fue reelegido en 2009 y 2014 (el Tribunal Constitucional falló que su primer mandato no contaba porque había ocurrido antes de que se impusiera la limitación de los períodos).

35. En un referendo llevado a cabo el 21 de febrero de 2016, una propuesta de enmienda constitucional que les habría permitido al Presidente y al Vicepresidente contender para un tercer período consecutivo fue rechazada por una estrecha mayoría del 51,3%.

36. El partido gobernante (MAS) impugnó la constitucionalidad del límite a dos períodos consecutivos. En su sentencia de noviembre de 2017, el Tribunal Constitucional Plurinacional ejerció un control de convencionalidad de los artículos constitucionales[25] 156,

---

[23] El artículo 87.I de la Constitución de Bolivia de 2004 determinaba que "El mandato improrrogable del Presidente de la República es de cinco años. El Presidente puede ser reelegido por una sola vez después de transcurrido cuando menos un período constitucional."

[24] El artículo 168 de la Constitución de Bolivia dispone que "El periodo de mandato de la Presidenta o del Presidente y de la Vicepresidenta o del Vicepresidente del Estado es de cinco años, y pueden ser reelectas o reelectos por una sola vez de manera continua."

[25] Véanse los artículos 156 (límite a la reelección de los asambleístas), 168 (límite a la reelección del Presidente y el Vicepresidente), 285.II (límites a la elección de las autoridades ejecutivas de los gobiernos

168, 285 y 288 en relación con la Convención Americana sobre Derechos Humanos y estableció que la protección de los derechos políticos que otorga este tratado internacional es más favorable que la que ofrece la Constitución. De hecho, según el Tribunal Constitucional, el párrafo 2 del artículo 23 de la Convención solamente permite un conjunto exhaustivo de limitaciones (numerus clausus), exclusivamente "por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental o condena, por juez competente, en proceso penal". Puesto que la Constitución de Bolivia 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 Constitución misma, el Tribunal concluyó que, con respecto a los derechos políticos, se debería aplicar la Convención Americana de forma preferente a los artículos 156, 168, 285.II y 288[26].

Colombia

37. El artículo 197 de la Constitución de Colombia de 1991 establecía la prohibición absoluta de la reelección presidencial[27]. Este artículo fue enmendado en 2004 y se fijó como límite una reelección (la llamada "cláusula de reelección inmediata")[28]. La enmienda también introdujo cláusulas dirigidas a nivelar el terreno de juego

---

autónomos) y 288 (límites a la elección de los integrantes de los Concejos y Asambleas de los gobiernos autónomos).

26 Sentencia del Tribunal Constitucional Plurinacional, TCP-0084/2017, 14 de diciembre de 2017, disponible en: https://edwinfigueroag.files.wordpress.com/2017/12/sentencia-0084-2017-tcp-boliviareeleccion-evo-morales.pdf

27 El artículo 197 señalaba que "No podrá ser elegido Presidente de la República el ciudadano que a cualquier título hubiere ejercido la Presidencia."

28 El artículo 197 modificado disponía que "Nadie podrá ser elegido para ocupar la Presidencia de la República por más de dos períodos." Una disposición transitoria señalaba que "Quien ejerza o haya ejercido la Presidencia de la República antes de la vigencia del presente Acto Legislativo sólo podrá ser elegido para un nuevo período presidencial."

político en vista de las ventajas que tiene el Presidente en funciones en términos de recursos, acceso a los medios y visibilidad. La Corte Constitucional confirmó la reforma alegando que permitir la reelección inmediata del Presidente en funciones para un período adicional no significaba una "sustitución" del régimen constitucional y por lo tanto era constitucional y podía ser aprobado por el Congreso. De acuerdo con esta reforma se aceptó que el Presidente Uribe asumiera un segundo mandato.

38. En 2009, al enfrentar otra enmienda constitucional que habría permitido un tercer período presidencial consecutivo, la Corte falló en contra: dos períodos presidenciales no significaban una sustitución del sistema constitucional, pero tres períodos sí.

39. El actual Presidente Santos está sirviendo su segundo mandato (2014-2018) y dejará el cargo en 2018.

40. En 2015, el artículo 197 constitucional fue enmendado nuevamente para volver a la prohibición absoluta de la reelección de 1991 y se añadió que este cambio solamente podría ser reformado o derogado mediante referendo de iniciativa popular o asamblea constituyente[29].

41. La imposibilidad para que el Congreso modificara los límites a la reelección presidencial fue impugnada ante la Corte Constitucional, que sin embargo se rehusó a fallar al respecto por motivos formales[30].

Ecuador

42. Durante su primer mandato, el Presidente Rafael Correa convocó a una Asamblea Constituyente que promulgó la Constitución de 2008, que incluye la limitación a una reelección presiden-

---

29 El artículo 197 enmendado vigente dispone que "No podrá ser elegido Presidente de la República el ciudadano que a cualquier título hubiere ejercido la Presidencia. […] La prohibición de la reelección.

30 http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/C-230-16.htm

cial[31]. De conformidad con esta disposición, ocupó el cargo durante dos mandatos más, en 2009 y 2014.

43. El 4 de diciembre de 2015, la Asamblea Nacional de Ecuador aprobó una enmienda constitucional que eliminó los límites a la reelección presidencial a partir de 2021. Esta enmienda, junto con otras 15, fue aprobada por una votación de 100-8 en la legislatura, en la que el partido del Presidente Rafael Correa, Alianza País, tenía una mayoría de dos terceras partes. Se incluyó una disposición transitoria para que la reforma entrara en vigor después de las elecciones presidenciales de mayo de 2017. El Presidente Correa, en funciones desde 2007 y hasta el final de su segundo mandato en 2017, se comprometió a no contender nuevamente en 2021 a pesar de que según la nueva enmienda le permitía hacerlo[32].

44. La Corte Constitucional había afirmado que la eliminación de los límites a la reelección presidencial no alteraba los fundamentos constitucionales básicos ni la organización del Estado y no restringía derechos –por el contrario, ampliaba los derechos de participación–, de tal manera que podía ser procesada como reforma constitucional por conducto del poder legislativo.

45. En mayo de 2017, Lenín Moreno fue elegido para la presidencia y decidió convocar a un referendo en el que, entre otras cosas, se preguntó si se debía enmendar nuevamente la Constitución para limitar la reelección a una sola.

46. En el referendo, que se llevó a cabo el 4 de febrero de 2018, un 64% de los ecuatorianos votó en favor de la pregunta 2, que modificaría la Constitución para que todos los funcionarios electos solamente pudieran ser reelegidos una sola vez para el mismo cargo, con lo que se anuló la enmienda constitucional de 2015 que había eliminado los límites a la reelección presidencial. Por ende, no

---

31 El artículo 144 señalaba que "La Presidenta o Presidente de la República permanecerá cuatro años en sus funciones y podrá ser reelecto por una sola vez."

32 http://www.jurist.org/paperchase/2015/12/ecuador-lawmakers-end-presidential-term-limits.php

se le permitirá al expresidente Correa contender por la presidencia en las elecciones de 2021.

Honduras[33]

47. El 22 de abril de 2015 la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia resolvió dos acciones de inconstitucionalidad que hicieron posible la reelección presidencial indefinida en Honduras. A través de ese fallo, la Corte dio respuesta a un recurso interpuesto por 15 diputados, casi todos del Partido Nacional, contra el segundo párrafo del solo podrá ser reformada o derogada mediante referendo de iniciativa popular o asamblea constituyente."

Artículo 239[34] y el numeral 5 del artículo 42[35] de la Constitución de la República y contra el artículo 330 del Código Penal, así como al recurso presentado por el expresidente Rafael Callejas para que se declarara la inaplicabilidad del artículo 239 de la Constitución de la República[36] .

---

33 Extracto del Informe FinaI sobre las elecciones generales en Honduras, Misión de Observación Electoral, Organización de los Estados Americanos, 26 de noviembre de 2017, p. 6, disponible en: http://scm.oas.org/pdfs/2017/CP38551SMOEH.pdf

34 Artículo 239. El ciudadano que haya desempeñado la titularidad del Poder Ejecutivo no podrá ser Presidente o Vicepresidente de la Republica. 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) anos para el ejercicio de toda función pública.

35 Artículo 42. La calidad de ciudadano se pierde: […] 5. Por incitar, promover o apoyar el continuismo o la reelección del Presidente de la Republica; […].

36 Sentencias con registros 1342-2014 y 243-2015, acumulados, presentadas por los Diputados José Oswaldo Ramos Soto, Oscar Arturo Álvarez Guerrero, David Guillermo Chávez Madison, Antonio Cesar Rivera Callejas, José Tomás Zambrano Molina, José Celin Discua Elvir, Miguel Edgardo Martínez Pineda, Rodolfo Irias Navas, Mario Alonso Pérez López, Milton Jesús Puerto Oseguera, Román Villeda Aguilar, Juan Carlos Valenzuela Morlina, Welsy Linea Vásquez, José

48. La sentencia decretó la inconstitucionalidad del artículo 330 del Código Penal, que establece penas privativas de libertad para quienes busquen reformar los artículos constitucionales que impiden la reelección presidencial. La Corte consideró que ese artículo restringía indebidamente la libertad de expresión y contradecía los principios establecidos en la Constitución y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

49. Al mismo tiempo, declaró inaplicables el numeral 5 del artículo 42, relativo a la promoción de la reelección del Presidente, y el 239, sobre la inhabilitación o cesión de su cargo de cualquier persona que proponga la reelección. Por extensión, estableció la inaplicabilidad del último párrafo del artículo 4, referente a que dicha infracción constituye un delito de traición a la patria[37]. Sin embargo, mantuvo vigente el párrafo anterior, que obliga a la alternabilidad en el ejercicio de la presidencia de la República. Por último, declaró la inaplicabilidad del artículo 374, referente a la imposibilidad de reformar ciertos artículos pétreos de la Constitución[38].

50. La Corte Suprema mantuvo que las cláusulas que prohibían la reelección presidencial estaban en conflicto con la libertad de expresión y conciencia y limitaban indebidamente la participación política y el debate. Sostuvo también que la restricción de la libertad humana que plantea la prohibición de la reelección presidencial

---

Francisco Rivera Hernández y Edwin Roberto Pavón León, así como el expresidente Rafael Leonardo Callejas Romero

37 Artículo 4. La forma de gobierno es republicana, democrática y representativa. Se ejerce por tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, complementarios e independientes y sin relaciones de subordinación. La alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la Republica es obligatoria. La infracción de esta norma constituye delito de traición a la Patria.

38 El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en sus Observaciones finales sobre el segundo informe periódico de Honduras del 24 de julio de 2017, le pidió a Honduras "Respetar el criterio de elegibilidad establecido en la Constitución, en particular el de la limitación del mandato presidencial." (CCPR/C/HND/CO/2), párr. 45 d).

podría ser aceptada en principio si se consideraba razonable y socialmente necesaria. Sin embargo, a pesar de que esta prohibición había sido razonable y beneficiosa para la democracia en períodos anteriores de la historia hondureña, esto ya no era cierto desde que el país había estabilizado su democracia a través de la alternancia ininterrumpida desde 1982[39].

Venezuela

51. La Constitución de Venezuela de 1990 contenía un límite de dos períodos presidenciales consecutivos[40]. Hugo Chávez fue elegido como Presidente por primera vez en 1999, pero bajo la nueva Constitución promulgada en ese año, le fue posible contender para los siguientes dos mandatos de conformidad con la versión original del artículo 230, que regía la reelección presidencial.

52. En 2007, el Presidente Chávez propuso un conjunto de enmiendas constitucionales, que fue ampliado por la Asamblea Nacional. Entre las reformas propuestas por Chávez (primer bloque de reformas) se contaba la modificación del artículo 230 a fin de ampliar el mandato presidencial de seis a siete años y eliminar las limitaciones a la reelección. En un referendo que se llevó a cabo ese año, la enmienda constitucional fue rechazada por el 50,65% de los votantes.

53. En 2009 se sometió nuevamente a referendo el tema de la reelección con la siguiente pregunta: "¿Aprueba usted la enmienda de los artículos 160, 162, 174, 192 y 230 de la Constitución de la República, tramitada por la Asamblea Nacional, que amplía los derechos políticos del pueblo con el fin de permitir que cualquier ciudadano o ciudadana, en ejercicio de un cargo de elección popular, pueda ser sujeto de postulación como candidato o candidata para el mismo cargo por el tiempo establecido constitucionalmente dependiendo exclusivamente del voto popular?" En esta ocasión, la enmienda constitucional fue aprobada por el 54,86% de los votantes.

---

39 http://www.poderjudicial.gob.hn/Documents/falloSCONS23042015.pdf

40 Artículo 230. El período presidencial es de seis años. El Presidente o Presidenta de la República puede ser reelegido o reelegida, de inmediato y por una sola vez, para un nuevo período.

54. En 2012, Chávez fue reelegido para un cuarto período presidencial consecutivo.

IV. ACTIVIDADES ANTERIORES DE LA COMISIÓN DE VENECIA SOBRE LOS LÍMITES A LOS MANDATOS PRESIDENCIALES

55. En varias opiniones sobre países específicos, la Comisión de Venecia ha valorado positivamente la limitación de los mandatos presidenciales. En Bielorrusia se eliminó el límite tras un referendo realizado el 17 de octubre de 2004. En su opinión sobre el referendo (CDL-AD(2004)029), la Comisión de Venecia adoptó una postura crítica hacia la eliminación de este límite. La Comisión apeló, en primera instancia, a la práctica internacional:

> *En aquellas democracias en las que el Presidente ejerce importantes funciones de Estado, un sistema de frenos y contrapesos constitucionales asegura que no pueda ejercer poderes arbitrarios mientras esté en funciones y, en cualquier caso, el período del mandato es limitado. Las constituciones de los países democráticos con sistemas de gobierno presidenciales, como los que existen particularmente en Latinoamérica, prohíben de modo general la reelección inmediata de un presidente en funciones o al menos la limitan a un período adicional, como es el caso de la Constitución vigente en la actualidad en Bielorrusia. Incluso las democracias en las que las funciones presidenciales son en gran medida ceremoniales tienden a limitar la posibilidad de mandatos continuos. La inconveniencia de que los períodos presidenciales sean ilimitados se reconoce en las democracias nuevas (por ejemplo, en las Repúblicas de Albania, Armenia, Lituania, Polonia, Rusia, Sudáfrica, Ucrania, etc.) así como en las democracias antiguas (párr. 12).*

56. Adicionalmente, la Comisión evocó el tema del equilibrio distorsionado del poder en Bielorrusia:

> *En Bielorrusia, donde el equilibrio de poderes entre los órganos de gobierno está distorsionado y domina el poder en manos del Presidente, es particularmente indeseable que se*

cree un sistema en el que el desequilibrio de poderes esté de hecho institucionalizado en la persona del mandatario en funciones (párr. 13).

57. En su Opinión sobre el Proyecto de Enmiendas a la Constitución de la República de Azerbaiyán[41], 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.[42] Considerando que "Azerbaiyán, cuya Constitución prevé un sistema presidencialista de gobierno, indudablemente es un país en el que se concentran amplios poderes en manos del Presidente, dados los pocos controles y equilibrios existentes, era… lógico que el texto constitucional original de Azerbaiyán estableciera un límite de dos períodos"[43]. La Comisión señaló que, como regla general, la abolición de los límites existentes que evitan la reelección ilimitada del Presidente es un paso atrás en términos de logros democráticos. Sobre este punto, la Comisión hizo referencia a los referendos constitucionales que se llevaron a cabo en 2009 en Venezuela y en 2004 en Bielorrusia. En cambio, la introducción de estos límites en la constitución supone un paso en la dirección correcta. Aquí se hizo referencia a Estados Unidos y a Francia. Volviendo a Azerbaiyán, la Comisión resaltó que "las limitaciones constitucionales explícitas en los periodos presidenciales sucesivos son particularmente importantes en países donde las estructuras democráticas y las presuposiciones culturales no se han consolidado todavía"[44]. La Comisión concluyó que la eliminación de los límites actuales en el artículo 101(V) constitucional podrían parecer entonces un grave retroceso en el trayecto hacia una democracia consolidada.

---

41 CDL-AD (2009)010.

42 Ibíd., párr. 10.

43 Ibíd., párr. 12

44 Ibíd., párr. 16.

58. En su opinión sobre Azerbaiyán, la Comisión también abordó dos contraargumentos. En el primero, la eliminación del límite de dos períodos fortalecería la libertad de los electores para elegir a su Presidente. En opinión de la Comisión, aunque este argumento podría parecer un tanto atractivo, por lo menos en teoría, en la práctica son necesarias las limitaciones explícitas, porque un Presidente en funciones fácilmente puede utilizar diversos medios plebiscitarios para fortalecer su posición y asegurar su reelección. La Comisión argumentó que las limitaciones constitucionales a los períodos sucesivos tienen como fin "limitar el riesgo de consecuencias negativas para la democracia derivadas del hecho de que una misma persona tenga posibilidad de ocupar la presidencia durante un tiempo excesivo"[45].

59. La Comisión también rechazó la comparación con el cargo de Primer Ministro en los sistemas parlamentarios, cuyo mandato no es limitado. La Comisión señaló que los mecanismos parlamentarios generalmente aseguran una rotación democrática en la Oficina del Primer Ministro, pero que estos mecanismos obviamente no extienden su influencia a la presidencia.

60. En su Opinión sobre el Proyecto de Constitución de la República de Kirguistán[46], la Comisión de Venecia acogió favorablemente la limitación a un período, argumentando que esta disposición estaba orientada a prevenir el establecimiento de estructuras autoritarias: si un Presidente no tiene oportunidad de ser reelegido de inmediato, no existirá el incentivo de desarrollar una base de poder fuerte y aplastar a la oposición.

61. En su Informe sobre la Democracia, la Limitación de los Mandatos y la Incompatibilidad de las Funciones Políticas[47], la Comisión presentó un relevamiento de las constituciones de sus Estados Miembros y concluyó que en la mayoría de los casos, las constituciones de los países miembros del Consejo de Europa, así como las de aquellos países que no son miembros del Consejo de

---

45 Ibíd., párr. 14.

46 CDL-AD(2010)015.

47 CDL-AD(2012)027.

Europa, contienen disposiciones que limitan el tiempo del mandato del Presidente del país, otorgando el derecho a una reelección.

62. El informe resumió los argumentos en favor y en contra de las limitaciones como sigue: "Los críticos afirman que la sustitución frecuente de los titulares de cargos públicos (políticos) en el país puede incidir negativamente en la calidad y en la continuidad de las políticas públicas y que genera considerable incertidumbre política. Quienes apoyan los mandatos limitados consideran que es un aspecto positivo del sistema porque asegura un influjo de ideas frescas y el pluralismo en el pensamiento político, evita la hegemonía política y, más aún, elimina el concepto de lo irreemplazable del ámbito político"[48]. De acuerdo con el informe, los argumentos en contra de los mandatos limitados se concentran en su mayor parte alrededor de la idea de que los ciudadanos tienen derecho de decir quién los gobernará, de que son los únicos que tienen derecho a una elección libre y absoluta de sus políticos y de que cuando el pueblo quiere que una persona lo gobierne durante un plazo más prolongado, se le debería dar ese derecho. El argumento democrático en contra de los mandatos ilimitados se resume así: "[…] el mandato ilimitado abre la puerta al fortalecimiento fáctico del puesto de Jefe de Estado en los sistemas parlamentarios, e incluso más en los sistemas semipresidenciales. En los sistemas presidenciales, el mandato 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 gobierno"[49].

63. Como conclusión, y 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 semipresidenciales.

---

48 Ibíd., párr. 62.

49 Ibíd., párrs. 66-67.

V. LAS NORMAS INTERNACIONALES APLICABLES AL DERECHO DE SUFRAGIO Y DE SER ELEGIDO

64. El artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (adoptada por la ONU en 1948) declara que:

> *(1) Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. (2) Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país. (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.*

65. El artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (adoptado por la ONU en 1966) establece que:

> *Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: (a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; (b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; (c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país.*

66. En su Observación General sobre el artículo 25 de este Pacto, el Comité de Derechos Humanos señala el nexo entre los derechos electorales pasivos y activos: la realización efectiva del derecho y la posibilidad de postularse para cargos electivos garantiza que todas las personas con derecho de voto puedan elegir libremente entre distintos candidatos. Esta Observación General también subraya que toda restricción al derecho de postularse en elecciones, como la fijación de una edad mínima, deberá basarse en criterios objetivos y razonables. Las personas que de otro modo reúnan las condiciones exigidas para postularse en elecciones no deberán ser excluidas mediante la imposición de requisitos irrazonables o de

carácter discriminatorio, como el nivel de instrucción, el lugar de residencia o la descendencia, o a causa de su afiliación política[50].

67. El párrafo 1 del artículo 2 del Pacto prohíbe la discriminación:

> *Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.*

68. El derecho a las elecciones libres, garantizado en el artículo 3 del Protocolo 1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, cubre solamente el "cuerpo legislativo" y no la presidencia (excepto por la posibilidad teórica de que la presidencia pudiera interpretarse como parte del cuerpo legislativo)[51]. Así pues, en el caso de Sejdić y Finci, con respecto a la presidencia, se examinó la posición de los

---

50 Observación General No. 25: El derecho a participar en los asuntos públicos, al voto y al acceso a funciones públicas en condiciones de igualdad (artículo 25), CCPR/C/21/Rev.1/Add.7.

51 Véase la Guía sobre el artículo 3 del Protocolo 1 del Convenio Europeo, párrafo 4: "En lo que concierne a las elecciones presidenciales, el Tribunal considera que las prerrogativas del Jefe de Estado no pueden interpretarse como una forma de "cuerpo legislativo" en el sentido del artículo 3 del Protocolo 1. No obstante, no excluye la posibilidad de aplicar el artículo 3 del Protocolo 1 a las elecciones presidenciales. En caso de establecerse que las funciones del Jefe de Estado en cuestión comprenden la iniciativa legislativa y la facultad de adoptar leyes, o incluyen las amplias prerrogativas de controlar la promulgación de leyes o el poder de censurar a los órganos legislativos principales, podría entonces considerarse que es un "cuerpo legislativo" en el sentido del artículo 3 del Protocolo 1 (Boškoski vs. la Antigua República Yugoslava de Macedonia (dec); Brito Da Silva Guerra y Sousa Magno vs. Portugal (dec)). Esta posibilidad, empero, jamás se ha explotado e incluso no ha sido evocada en casos ulteriores (Paksas vs. Lituania [GC]; Anchugov y Gladkov vs. Rusia, párrs. 55-56)."

solicitantes a la luz de la prohibición general de la discriminación en el artículo 1 del Protocolo 12[52], que señala que:

> *1. El goce de todos los derechos reconocidos por la ley ha de ser asegurado sin discriminación alguna, en particular por razones de sexo, raza, color, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación.*
>
> *2. Nadie podrá ser objeto de discriminación por parte de cualquier autoridad pública, basada en particular en los motivos mencionados en el apartado 1.*

69. Desde el caso de Gitonas y otros vs. Grecia[53], 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.

70. El artículo 23(1b) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) garantiza el derecho a participar en el gobierno y establece que:

> *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, exclusivamen-*

---

52 TEDH, Sejdić y Finci vs. Bosnia y Herzegovina, sentencia del 22 de diciembre de 2009, Solicitudes nos. 27996/06 y 34836/06.

53 TEDH, Gitonas y otros vs. Grecia, sentencia del 1 de julio de 1997, Solicitud No. 18747/91; 19376/92; 19379/92.

te por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

71. El artículo 23(2) de la Convención Americana, que limita los motivos por los que es posible restringir el goce de los derechos señalados en el párrafo 1, tiene como único propósito a la luz de la Convención en su totalidad y de sus principios esenciales: evitar la posibilidad de discriminación en contra de los individuos en el ejercicio de sus derechos políticos.

72. Adicionalmente a lo anterior, de acuerdo con los casos contenciosos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el artículo 23 de la Convención impone ciertas obligaciones específicas al Estado. Desde el momento en que el artículo 23(1) establece que el derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos puede ser ejercido directamente o por medio de representantes libremente elegidos, el Estado tiene una obligación positiva que se manifiesta en el deber de llevar a cabo ciertas acciones o conductas y de adoptar medidas que se derivan de la obligación de garantizar el ejercicio libre y pleno de los derechos humanos a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción (artículo 1(1) de la Convención) y de la obligación general de adoptar disposiciones en su derecho interno (artículo 2 de la Convención). Esta obligación positiva consiste en diseñar un sistema que permita elegir a los representantes que conducirán los asuntos públicos. Ciertamente, para que se ejerzan los derechos políticos, la ley debe establecer normas más allá de las relacionadas con ciertas limitaciones del Estado para restringir estos derechos, establecidos en el artículo 23(2). Los Estados deben organizar sus sistemas electorales y establecer un número complejo de condiciones y trámites para hacer posibles el ejercicio del derecho de sufragio y el derecho de ser elegido. El establecimiento y la aplicación de los requisitos para ejercer los derechos políticos no son por sí mismos una restricción indebida de los derechos políticos. Sin embargo, el poder de los Estados para reglamentar o restringir los derechos no es discrecional, sino que lo limita el derecho internacional, que requiere que se cumpla con ciertas obligaciones que, si no se respetan, hacen que la restricción sea ilegal y contraria a la Convención Americana. Las condiciones y requisitos que deben cumplirse al reglamentar o restringir los derechos y libertades plas-

mados en la Convención son: la legalidad de la medida restrictiva; el propósito de la medida restrictiva y la necesidad en una sociedad democrática y la proporcionalidad de la medida restrictiva. En cuanto al propósito, el artículo 23 de la Convención no establece explícitamente las causas legítimas o los fines permitidos por los cuales la ley puede reglamentar los derechos políticos. De hecho, este artículo simplemente establece ciertos aspectos o motivos (como la capacidad civil o mental y la edad) sobre cuya base pueden reglamentarse los derechos políticos en relación con sus titulares, pero no determina explícitamente ni sus propósitos ni las restricciones específicas que necesariamente tendrán que imponerse al diseñar un sistema electoral, como los distritos electorales y otros. No obstante, los fines legítimos a los que deben estar orientadas las restricciones se derivan de las obligaciones que pueden inferirse del artículo 23(1) de la Convención[54].

73. El artículo 1(1) de la Convención Americana prohíbe además la discriminación con respecto a los derechos consagrados en ella:

> *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.*

74. De acuerdo con artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana de la OEA, los elementos esenciales de la democracia representativa incluyen, 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".

---

54 Véase, entre otros, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Castañeda Gutman vs. México, Sentencia del 6 de agosto de 2008, http://www.ordenjuridico.gob.mx/JurInt/STCIDHM01.pdf

75. El artículo 13 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (1981) prevé que:

> *"1. Todo ciudadano tendrá derecho a participar libremente en el gobierno de su país, ya sea de modo directo o a través de representantes libremente escogidos de conformidad con las disposiciones de la ley. 2. Todo ciudadano tendrá derecho a acceder al servicio público de su país. 3. Todo individuo tendrá derecho a acceder a la propiedad y a los servicios públicos con estricta igualdad de todas las personas ante la ley."*

76. El artículo 17 de la Carta Africana sobre Democracia, Elecciones y Gobernabilidad (2007-2012) señala lo siguiente:

> *Los Estados Partes reafirman su compromiso de llevar a cabo regularmente elecciones transparentes, libres y justas de conformidad con la Declaración sobre los Principios que Rigen las Elecciones Democráticas en África de la Unión. Para ello, los Estados Partes:*
>
> *1. Establecerán y fortalecerán órganos electorales nacionales independientes e imparciales responsables de la gestión de las elecciones.*
>
> *2. Establecerán y fortalecerán mecanismos nacionales que resuelvan controversias electorales de manera oportuna.*
>
> *3. Asegurarán el acceso justo y equitativo de los partidos y candidatos participantes a los medios de comunicación controlados por el Estado durante las elecciones.*
>
> *4. Asegurarán la existencia de un código de conducta vinculante que regule a los grupos de interés político reconocidos legalmente, a los agentes gubernamentales y de otra índole política antes, durante y después de las elecciones. Este código incluirá un compromiso por parte de los grupos de interés político de aceptar los resultados de la elección o de impugnarlos exclusivamente a través de canales legales.*

VI. ¿EXISTE UN DERECHO HUMANO A LA REELECCIÓN? EN CASO AFIRMATIVO, ¿CUÁLES SON LOS LÍMITES DE ESTE DERECHO?

77. Casi todas las democracias modernas son democracias representativas. Las elecciones son herramientas esenciales para permitir que las personas participen en el establecimiento de un gobierno y en la conducción de los asuntos públicos. Los derechos políticos les permiten a las personas elegir a los funcionarios públicos u ocupar ellas mismas cargos públicos. El derecho de sufragio y de ser elegido son elementos clave de los derechos políticos. Todas las democracias modernas han establecido estos derechos políticos en constituciones. El contenido exacto de los derechos políticos está definido por las constituciones o por las leyes que las implementan.

78. La reelección puede ser definida como la posibilidad de ser elegido después de haber ocupado un cargo durante un período de gobierno. Existe una relación entre la reelección y el derecho humano de postularse en elecciones, interpretado como parte del derecho de participación política. Sin embargo, esto plantea la pregunta de si la reelección es también un derecho humano fundamental o meramente un aspecto específico del funcionamiento de la institución de que se trate. Las cláusulas de limitación a la reelección presidencial se plasman en los capítulos constitucionales que se refieren a la institución de la presidencia y no en las declaraciones de derechos. Por lo tanto, es importante mencionar que una constitución comprende no solamente derechos, sino también disposiciones sobre el funcionamiento de las instituciones democráticas. Hay también principios, instituciones y mandatos. La "constitución de los derechos" forma parte esencial de una constitución en la tradición constitucional, pero también la "constitución de los poderes" o la estructura de gobierno (artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano francesa o Declaración de Derechos de Virginia). Los derechos no representan el contenido completo de la constitución.

79. Los derechos humanos pueden entenderse como reclamaciones reconocidas: "tener un derecho es tener un reclamo sobre algo y en contra de alguien, cuyo reconocimiento es demandado por normas judiciales o, en el caso de los derechos morales, por el prin-

cipio de una conciencia ilustrada"[55]. Los derechos requieren el reconocimiento social. En un Estado democrático, este reconocimiento debe estar institucionalizado y ser admitido por el Estado.

Sin este reconocimiento, los derechos humanos pueden ser moralmente justificables, pero no susceptibles de aplicación coercitiva[56].

80. Los derechos humanos pueden ser reconocidos de diversas maneras. Una de ellas es el reconocimiento constitucional como derecho fundamental establecido por una asamblea constitucional u otra entidad que actúe como fundadora de un Estado democrático. Otra forma es mediante interpretación judicial, en la que los tribunales determinan si los reclamos específicos poseen el carácter de derecho humano. Ocasionalmente, los tribunales pueden incluso reconocer derechos humanos nuevos[57], aunque la mayoría de ellos derivan o desarrollan un derecho humano "nuevo" a partir de los ya reconocidos en la constitución o el derecho internacional, debido a las propias restricciones constitucionales de la judicatura.

81. Un análisis de los tratados internacionales, las constituciones nacionales y las decisiones judiciales muestra que la reelección no se concibe como un derecho humano. Los principales instrumentos internacionales reconocen el derecho de participar en la conducción de los asuntos públicos, de votar y ser elegido y de tener acceso al servicio público, en condiciones generales de igualdad. El derecho al voto activo y pasivo debe ejercerse a través de elecciones periódicas genuinas, mediante el sufragio universal y equitativo y

---

55 Feinberg, Joel, "The Nature and Value of Rights", The Journal of Value Inquiry, diciembre de 1970, Volumen 4, Número 4, p. 243-260.

56 Martin, Rex, A System of Rights, Oxford, Oxford University Press, 1997, p. 86-87; Hann, Matt, Egalitarian Rights Recognition: A Political Theory of Human Rights, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2016, p. 117-125.

57 Rey Martínez, Fernando, La dignidad humana en serio. Desafíos actuales de los derechos fundamentales, México, Porrúa, IMDPC, 2013, 81-84; Cartabia, Marta, The Age of "new Rights", Facultad de Derecho de la Universidad de Nueva York, 2010.

mediante voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores[58]. Estos son elementos esenciales para asegurar que los individuos participen en la vida política de su comunidad. Al igual que otros derechos humanos, protegen los cimientos de la libertad, la realización plena y los derechos fundamentales de cualquier persona, considerados como la condición esencial de la dignidad humana.

82. Una persona que se propone ser reelegida ha ejercido ya su derecho de ser elegida, por lo que los límites a la reelección o incluso la prohibición de la reelección no deben interpretarse a priori como una violación de un derecho humano. Si se reconociera la reelección como un derecho humano, esto implicaría que el contenido actual del derecho humano a la participación política es insuficiente para garantizar los intereses y expectativas legítimos.

83. Sin embargo, un reconocimiento amplio del derecho a la participación política en los tratados internacionales no admite tal insuficiencia. No existen tampoco evidencias empíricas que puedan demostrar que el contenido actual del derecho de postularse en una elección es insuficiente para garantizar la participación en la función pública. Por el contrario, 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

---

58 Artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, proclamada por Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en París el 10 de diciembre de 1948; Artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 19 de diciembre de 1966; Artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, adoptado por el Consejo de Europa el 4 de noviembre de 1950; Artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos el 22 de noviembre de 1969 y citado en la sección III.

abusar de los recursos públicos)[59] persisten en la mayoría de las democracias contemporáneas.

84. 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 mismo.

85. Sea como fuere, en tanto no exista un fundamento teórico, internacional o constitucional para reconocer la reelección como un derecho humano, debe concebirse como una cláusula autónoma vinculada al derecho de la participación política y al derecho de postularse en elecciones[60]. De cualquier manera, los límites a la reelección u otras restricciones del derecho de contender por un cargo de distintas formas –por ejemplo, prohibiendo la reelección de los funcionarios políticos, limitando el número de períodos consecutivos que un funcionario puede ocupar el cargo o prohibiendo la reelección consecutiva de cualquier funcionario público– imponen restricciones al derecho humano a la participación política. Así pues, deben justificarse con un objetivo legítimo, ser necesarios en una sociedad democrática y ser razonables.

86. En conclusión, la Comisión de Venecia opina que no existe un derecho humano específico y diferenciado a la reelección. La posibilidad de postularse para un cargo para otro período previsto en la constitución es una modalidad o una restricción del derecho a la participación política y, específicamente, a contender por un cargo.

---

59 Jaramillo Pérez, Juan Fernando, "La reelección presidencial inmediata en Colombia", en *Constitución, democracia y derechos*, Bogotá, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2016, p. 240-1.

60 En ese sentido, el Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal de México describió la reelección como una mera posibilidad de ejercer el derecho de ser elegido después de haber desempeñado un primer período y cumplido con las condiciones y requisitos previstos por la ley. Véase la Sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal, SUP-JDC-1172/2017, 24 de enero de 2018.

VII. ¿LOS LÍMITES A LA REELECCIÓN RESTRINGEN INDEBIDAMENTE LOS DERECHOS HUMANOS Y POLÍTICOS DE LOS CANDIDATOS?

87. Según las normas internacionales, en particular el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, independientemente de su forma de constitución o gobierno, los Estados deben adoptar las medidas legislativas o de otro tipo que puedan ser necesarias para garantizar que los ciudadanos tengan efectivamente la posibilidad de gozar de los derechos protegidos. Cualesquiera condiciones que se impongan al ejercicio de los derechos que ampara el artículo 25 deberán basarse en criterios objetivos y razonables[61].

88. En las democracias modernas, a pesar de que el principio del sufragio universal disfruta de amplia aceptación y protección cuidadosa, el derecho de ser elegido puede verse limitado con mayor facilidad como consecuencia tanto de los requisitos legales como del número limitado de puestos de elección disponibles. Después de todo, aunque todos pueden votar, solamente una persona en todo el país puede ser elegida como Jefe de Estado. El sistema gubernamental determina la extensión del derecho a ser elegido. El sistema gubernamental es decidido por el pueblo, la entidad soberana encargada de establecer la constitución.

89. Los límites a la reelección generalmente se aplican al Jefe de Estado o al Presidente de la República, en tanto son menos comunes para los miembros de los parlamentos. Esta distinción se deriva del carácter diferente de los poderes ejecutivo y legislativo y de las distintas relaciones entre ellos. La literatura subraya "el peligro de abuso de poder por parte de los mandatarios que se proponen

---

61 Observación General No. 25 [57]: El derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, el derecho a votar y a ser elegido (artículo 25), CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, párrafo 4, CCPR/C/100/D/1354 /2005. La asignación de facultades y los medios por los cuales cada ciudadano ejerce el derecho a participar en la gestión de los asuntos públicos, protegido por el artículo 25, se determinarán por la constitución o por otras leyes.

prolongar su permanencia"[62]. Algunos autores señalan que los regímenes presidenciales le dan al presidente una ventaja excesiva cuando se postulan para reelección; por lo tanto, los límites a la reelección "tienen el propósito de evitar que los mandatarios aprovechen sus posiciones para permanecer en el poder"[63] y garantizar a los otros candidatos un terreno de juego equitativo. En palabras de la Comisión de Venecia, "En los sistemas presidenciales, el mandato ilimitado conduce al peligro de tener un 'monarca republicano'"[64]. Estos argumentos son más sólidos en el caso de la reelección inmediata.

90. Casi todos los Estados que han adoptado un sistema presidencial o semipresidencial imponen limitaciones constitucionales sobre el número de períodos (sucesivos) de mandato del Presidente a fin de preservar un sistema de controles y equilibrios constitucionales[65]. La historia y el contexto social tienen un efecto directo en las normativas nacionales sobre la reelección y los límites a la reelección, como lo demuestra, por ejemplo, la historia de Latinoamérica, tanto lejana como reciente[66].

---

62 Carey, *op. cit*., 119.

63 Cheibub, José, *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007, p. 167.

64 CDL-AD(2012)027rev, párr. 66.

65 Tal es el caso de Estados Unidos y de 14 de los 18 países de Latinoamérica (donde se concentran fuertemente los países democráticos con sistemas presidenciales). Asimismo, los sistemas semipresidenciales, como Francia, Polonia e Indonesia, limitan la reelección presidencial a dos períodos consecutivos. Thompson, José, "La reelección y sus implicaciones para la equidad en la contienda electoral", en *Construyendo las Condiciones de Equidad en los Procesos Electorales*. Cuaderno de Capel 57, San José, IIDH, 2012, p. 279-288.

66 Jaramillo Pérez, *op. cit*., p. 241-242. Es posible que exista una relación entre las reformas que eluden los límites presidenciales legales y el abuso del poder de los titulares de cargos públicos, aunque no es claro si la reelección presidencial perjudica la calidad democrática o cómo y hasta qué grado lo hace. Según la base de datos 'Freedom in the World' de Freedom House, Venezuela, República Dominicana y Nicaragua experimentaron un descenso en su calidad democrática en

91. En los sistemas parlamentarios, los límites a la reelección casi siempre se aplican al Jefe de Estado, elegido directa o indirectamente[67]. La misma idea de evitar la perpetuación en el poder se aplica entonces también al Jefe de Estado en los sistemas parlamentarios. Es cierto que sus atribuciones son en su mayoría de carácter ceremonial o representativo, pero en un Estado republicano, la perpetuación como Jefe de Estado, particularmente si es elegido directamente por el pueblo, podría significar un papel mayor y la devaluación del liderazgo que asume el Primer Ministro en estos sistemas parlamentarios. Mientras más tiempo ocupe el cargo, más fuerte será la tentación para que el Presidente abandone su papel como árbitro super partes y entre en la política partidista[68].

92. Por el contrario, por lo menos en los Estados Miembros de la Comisión de Venecia, los límites a la reelección no se aplican al Jefe de Gobierno (generalmente el Primer Ministro), quien técnicamente puede ser destituido en cualquier momento, en contraste con los procedimientos rígidos y difíciles de juicio político en los sistemas presidenciales. Por lo tanto, el peligro de abuso de poder por el jefe del poder ejecutivo es mayor en los regímenes presidenciales que en los parlamentarios. Además, esta "perpetuación en el poder, o el ejercicio del poder sin término fijo y

---

los años siguientes a la eliminación de los límites a la reelección presidencial (https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2018). Es necesario otro estudio para evaluar qué tan fuerte es esta posible relación y hacia dónde se dirige. Es necesario considerar otros elementos, incluyendo el contexto político y social y si existen otros límites o restricciones a la modalidad de la reelección, entre otros.

67 Véanse como ejemplos respectivos los de Irlanda y Alemania.

68 Sobre el papel del Jefe de Estado en los sistemas parlamentarios, véase la Opinión sobre la propuesta del Presidente de la República para ampliar los poderes del Presidente para disolver el Parlamento en la República de Moldavia de la Comisión de Venecia CDL-AD(2017)014, párr. 20.

con la intención manifiesta de perpetuarse es incompatible con el ejercicio eficaz de la democracia"[69].

93. Los límites a la reelección están orientados a proteger a la democracia de convertirse en una dictadura de facto. Adicionalmente, los límites a la reelección pueden fortalecer a una sociedad democrática, puesto que imponen la lógica de la alternancia política como un evento predecible en los asuntos públicos. Pueden ser "mecanismos importantes para evitar una dinámica política en que el vencedor se lleve todo"[70]. También mantienen viva la esperanza de los partidos de oposición de obtener poder en el futuro cercano a través de procedimientos institucionalizados, con pocos incentivos para tomar el poder mediante un golpe. Los límites a la reelección, entonces, están orientados a proteger los derechos humanos, la democracia y el estado de derecho, que son objetivos legítimos dentro del significado de las normas internacionales.

94. En las democracias modernas, la soberanía de una nación reside en el pueblo. Toda la autoridad del Estado debe emanar del pueblo. Nadie puede argumentar, por ende, tener derecho de contender en una elección después de un primer mandato si la constitución dispone lo contrario. La restricción del derecho a ser elegido se deriva de una elección soberana del pueblo en busca de los objetivos legítimos de interés general a los que se hizo referencia arriba, que prevalecen por sobre el derecho del Presidente en funciones. Como ya se explicó, los criterios para esta restricción son tanto objetivos como razonables.

---

69 Declaración de Santiago de Chile, adoptada con motivo de la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, Santiago de Chile, 12 al 18 de agosto de 1959, Acta Final, Doc. OEA/Ser. C/II.5, p. 4-6; disponible en http://www.oas.org/consejo / MEETINGS%20OF%20CONSULTATION/minutes.asp

70 Informe del Secretario General, Fortalecimiento de la función de las Naciones Unidas para mejorar la eficacia del principio de elecciones periódicas y genuinas y la promoción de la democratización (A/72/260), párrafo 43, https://digitallibrary.un.org/record/1302192/files/A_72_260-EN.pdf

95. Por estas razones, es obvio que limitar los mandatos presidenciales con el fin de salvaguardar la democracia, que junto con los derechos humanos y el estado de derecho es un valor fundamental del Consejo de Europa, no equivale a discriminación en el marco del artículo 1 del Protocolo 12. Los límites a los mandatos presidenciales, orientados a asegurar la democracia, es decir, exactamente el mismo propósito que buscan también los derechos electorales, no se considerarían discriminatorios o irrazonables en el contexto del artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. La limitación de los mandatos no es uno de los motivos de discriminación contenidos en los tratados internacionales. No obstante, los límites a la reelección deben ser neutrales y no ser impuestos o eliminados de tal manera que se destituyera a un servidor en funciones o asegurara la continuidad del mandato del servidor en funciones en ese momento (por ejemplo, al eliminar los límites a la reelección). Es posible evitar este riesgo si estos cambios no benefician al titular.

96. En conclusión, 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.

VIII. ¿LOS LÍMITES A LA REELECCIÓN RESTRINGEN INDEBIDAMENTE LOS DERECHOS HUMANOS Y POLÍTICOS DE LOS ELECTORES?

97. La democracia, los derechos humanos y el estado de derecho son los tres pilares de la herencia constitucional europea. La democracia es una forma de gobierno en la que el poder soberano reside el conjunto total de ciudadanos libres y es ejercido por ellos

directa o indirectamente a través de un sistema de representación, a diferencia de una monarquía, aristocracia u oligarquía[71]. La democracia es inconcebible si no se celebran elecciones de conformidad con ciertos principios que les confieren su calidad democrática. Estos principios comprenden dos aspectos: el primero, el núcleo medular, son los principios constitucionales del derecho electoral como el sufragio universal, equitativo, libre, secreto y directo; y el segundo es el principio de que las elecciones verdaderamente democráticas solamente pueden llevarse a cabo si se cumplen ciertas condiciones básicas de un sistema democrático basado en el estado de derecho, como los derechos fundamentales, la estabilidad del derecho electoral y la eficacia de las garantías procesales[72].

98. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público. En una democracia constitucional queda implícito que los representantes ejercen solamente los poderes que se les asignan de acuerdo con las disposiciones constitucionales. Las elecciones periódicas acordes con el párrafo (b) del artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos son esenciales para asegurar la rendición de cuentas de los representantes en el ejercicio de los poderes que se les confieren. Estas elecciones deben celebrarse a intervalos que no sean indebidamente prolongados y que aseguren que la autoridad del gobierno continúe basándose en la libre expresión de la voluntad de los electores.

99. Es cierto que los límites a la reelección pueden impedir que los votantes seleccionen a un Presidente titular o pasado como Presidente nuevo. Sin embargo, el derecho de sufragio presupone derechos electorales pasivos, y las limitaciones a los derechos electorales pasivos también restringen los derechos electorales activos. Como se argumentó arriba, los límites a la reelección tienen como objetivo preservar la democracia. Contribuyen a garantizar que las elecciones periódicas sean "genuinas" en el sentido del artículo 25

---

71 Black's Law Dictionary 432 (6a ed. 1990).

72 Código de buenas prácticas en materia electoral de la Comisión de Venecia CDL-AD(2002)023rev.

el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 23(1b) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos[73].

100. Asimismo, cuando el pueblo –en su calidad de poder constituyente o por medio de una reforma constitucional– decide adoptar un sistema presidencial, también tiene la facultad de decidir el poder presidencial y el período de la presidencia. La arquitectura constitucional que establece los límites a la reelección y la prohibición de la reelección son expresiones de la decisión de un pueblo, en el ejercicio de su autodeterminación, para evitar una monarquía republicana. Por lo tanto, los límites a la reelección presidencial son una restricción autoimpuesta al poder del pueblo de elegir libremente Comisión de Venecia, CDL-AD(2009)010, CDL-AD(2010)001. e a un representante cuyo objetivo es mantener un sistema democrático.

101. En opinión de la Comisión y a la luz del análisis comparativo de las constituciones de los 58 países considerados, abolir los límites a la reelección presidencial representa un paso atrás en términos del logro democrático, por lo menos en los sistemas presidenciales o semipresidenciales[74]. Al eliminar una importante protección contra las distorsiones que podría producir una concentración del poder, abolir los límites a la reelección también plantea el riesgo de desvirtuar distintos aspectos del derecho humano de participar en la función pública, que incluyen el derecho de participar en elecciones periódicas genuinas, la capacidad de asegurar que las personas con derecho de voto puedan elegir libremente entre distintos candidatos, que los representantes sean libremente elegidos y responsables ante los ciudadanos y que la autoridad del gobierno

---

73 Además, según el Preámbulo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, "la democracia constituye el marco general para la Convención. En el Preámbulo, los Estados signatarios reafirman su intención 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."

74 Comisión de Venecia, CDL-AD(2009)010, CDL-AD(2010)001.

siga basándose en la libre expresión de la voluntad del pueblo[75]. Sea como fuere, si el pueblo realmente desea reelegir al Presidente en funciones en contra de su decisión anterior sobre los límites a la reelección, ha de buscarse una enmienda constitucional acorde con las normas constitucionales aplicables. No se debe subestimar el peligro de que un régimen autoritario manipule la opinión del público.

102. Los límites a la reelección pueden incidir también en los derechos de los votantes en otro sentido. Podría argumentarse que la posibilidad de reelección ayuda a garantizar la rendición de cuentas, por lo que la prohibición o las restricciones a la reelección afectan el derecho y la capacidad de los ciudadanos de hacer responsables a quienes ocupan el poder. Desde este punto de vista, las restricciones a la reelección o las limitaciones a los períodos afectan directamente uno de los cimientos de la democracia: la capacidad de elegir libremente a los representantes, mediante voto popular y sin trabas. En los regímenes presidenciales, los límites a la reelección se interpretan como una forma para controlar el poder político, puesto que operan como una eliminación integrada de los monopolios políticos, lo que produce cambios de gobierno y fortalece la competitividad electoral.

103. Cabe resaltar, empero, que el pueblo puede votar libremente, pero solo por aquellos candidatos que aparecen en la boleta. La capacidad de los ciudadanos de hacer responsables a quienes ocupan el poder siempre se ve limitada por condiciones legales relacionadas con las reglas del sufragio, como edad, ciudadanía y capacidad legal, entre otras, así como por los reglamentos que rigen el derecho de postularse y aparecer en la boleta, es decir, las normas de nominación. Aun así, el derecho de votar por el candidato preferido solamente es uno, aunque esencial, de una amplia gama de actividades y derechos políticos relacionados con la participación política. Por lo tanto, las limitaciones al acceso a la elección o a la

---

[75] Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Comentario General No. 25, párrs. 7, 9, 15 y 23. - 24 - un segundo período en funciones" y fortalecer la responsabilidad electoral del ejecutivo al reducir el valor de ocupar el cargo

reelección no pueden considerarse como un obstáculo para el ejercicio de esos derechos y de la participación política. Así pues, en general, las restricciones al derecho humano de la participación política y de la elección de los mandatarios son permitidas dentro de una democracia constitucional, a pesar de que desde la perspectiva de los derechos subjetivos deben ser justificadas y considerarse necesarias.

104. Adicionalmente, los límites a la reelección pueden ayudar a asegurar la rendición de cuentas entre los representantes electos y con ello colaborar en la promoción del derecho humano a la participación política, al prevenir una excesiva concentración de poder en la presidencia que podría distorsionar el funcionamiento eficaz de las elecciones periódicas genuinas. Por último, un estudio reciente muestra que los límites a la reelección pueden ser en interés de los electores "a pesar del efecto en rendición de cuentas de las elecciones": deben fomentar el comportamiento "'veraz' de los representantes en funciones, lo que a su vez les permite a los votantes reelegir selectivamente representantes de mayor calidad para un segundo período en funciones" y fortalecer la responsabilidad electoral del ejecutivo al reducir el valor de ocupar el cargo[76].

105. En conclusión, la limitación del derecho de sufragio que imponen los límites a la reelección persigue fines legítimos, está consagrada en la constitución y debe considerarse como una "limitación implícita" que es objetiva y razonable, dentro del margen de apreciación de los Estados. De ello se desprende que 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.

---

[76] Smart, Michael y Daniel M. Strum, "Term limits and electoral accountability", Journal of Public Economics, No. 107, 2013, p. 93-102 y 100.

IX. ¿CUÁL ES LA MEJOR MANERA DE MODIFICAR LOS LÍMITES A LA REELECCIÓN DENTRO DE UN ESTADO CONSTITUCIONAL?

106. En las democracias constitucionales y representativas, los poderes de los representantes les son conferidos por el pueblo por conducto de la constitución. Los representantes no pueden ejercer su autoridad sin una delegación constitucional explícita.

107. Los límites a la reelección restringen los derechos del Presidente. Sin embargo, el derecho del Presidente es otorgado por el pueblo, que tiene un poder soberano. El pueblo tiene el poder de decidir el período y la posibilidad de reelección del Presidente. Esta decisión está plasmada en la constitución.

108. Por lo tanto, se requiere una enmienda constitucional para modificar los límites a la reelección. Solamente el pueblo puede modificar el alcance de la delegación que le otorgó al Presidente, después de los procedimientos constitucionales correspondientes[77].

109. La decisión de alterar o eliminar los límites a la reelección presidencial debe sujetarse 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. Como lo ha señalado el Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas, "En determinadas circunstancias, la eliminación o modificación de

---

[77] En España, en el contexto de un sistema parlamentario, se introdujo recientemente para debate en las Cortes Generales (el 4 de septiembre de 2017) una propuesta parlamentaria de enmienda a la Ley del Gobierno para limitar a ocho años (dos períodos) el mandato del Presidente del Gobierno, tras la inclusión de cláusulas similares en los últimos años en algunos Estatutos de Autonomía de algunas Comunidades Autónomas. Los académicos han criticado esta propuesta, pues a nivel nacional requeriría una reforma constitucional.

los límites de la duración del mandato puede socavar la confianza necesaria para que el sistema político funcione bien. La posibilidad de que la modificación de un marco jurídico socave la confianza es mayor cuando las enmiendas se introducen sin seguir el proceso prescrito, si se realizan poco antes de las elecciones o si el proceso no se basa en un consenso nacional amplio"[78].

110. Cuando se proponen reformas constitucionales que aumenten o prolonguen los poderes de los altos niveles de Estado, la motivación debería ser mejorar la maquinaria del gobierno como tal, no el poder personal y los intereses del titular. La Comisión de Venecia ha expresado antes, por lo tanto, la opinión de que un principio sólido y una buena norma general con la cual medir las implicaciones democráticas de las enmiendas sería que estas (de ser promulgadas) solo deberían surtir efecto para los mandatarios futuros y no para el funcionario en el cargo[79].

111. Algunos países requieren que una enmienda constitucional sea aprobada por referendo popular. El objetivo es fortalecer la legitimidad de la reforma constitucional. En opinión de la Comisión, para una reforma constitucional, "es igualmente legítimo incluir o no un referendo popular como parte del procedimiento"[80]. Sin embargo, "recurrir a un referendo no debería ser utilizado por el ejecu-

---

78 Informe del Secretario General, Fortalecimiento de la función de las Naciones Unidas para mejorar la eficacia del principio de elecciones periódicas y genuinas y la promoción de la democratización (A/72/260), párrafo 43, https://digitallibrary.un.org/record/1302192/files/A_72_260-EN.pdf

79 Véase el Informe sobre enmiendas constitucionales de la Comisión de Venecia, CDLAD(2010)001, párr. 145. La constitución coreana es un ejemplo de un sistema constitucional que aplica este tipo de restricciones: las enmiendas a la constitución para extender un período presidencial no renovable de cinco años o para permitir la reelección del Presidente no serán aplicables para el Presidente titular en el momento de la propuesta de enmienda a la Constitución (párrafo 2 del artículo 128 constitucional).

80 Informe sobre enmiendas constitucionales de la Comisión de Venecia, CDL-AD(2010)001, párr. 184.

tivo con el fin de eludir los procedimientos parlamentarios de enmienda. El peligro y la tentación potencial es que aunque las enmiendas constitucionales en el parlamento en la mayoría de los países requieren una mayoría cualificada, en un referendo generalmente basta con una mayoría simple. Así pues, para un gobierno que no tiene la mayoría cualificada necesaria en el parlamento, podría ser tentador plantear directamente el caso al electorado. En varias oportunidades, la Comisión de Venecia ha subrayado el peligro de que esto pudiera tener como efecto que se eludieran los procedimientos correctos de enmienda constitucional. La Comisión ha insistido en el hecho de que en un sistema democrático que mantiene la separación de poderes, es conveniente que la legislatura siempre conserve el poder de revisar los aportes legislativos del ejecutivo y decida el alcance de sus atribuciones en ese sentido"[81].

112. Los referendos populares orientados a abolir los límites a la reelección presidencial son particularmente peligrosos, en la medida en que generalmente es el titular quien –directa o indirectamente– pide el referendo y el referendo mismo es una manifestación de los poderes plebiscitarios que se proponen prevenir las limitaciones a los mandatos presidenciales.

113. Por estas razones, la Comisión de Venecia resalta que recurrir a un referendo popular para rescindir o modificar los límites a la reelección presidencial debería confinarse a aquellos sistemas políticos en que la constitución lo requiere, que la aplicación del referendo debe ser acorde con el procedimiento establecido y que el referendo no debe utilizarse como instrumento para eludir los procedimientos parlamentarios o para socavar los principios democráticos fundamentales y los derechos humanos básicos[82] .

114. Por último, los tribunales constitucionales o supremos pueden desempeñar un papel en el proceso de enmienda constitucional, incluyendo la de reelección presidencial. De hecho, podría requerirse, o ser posible, una revisión constitucional, ya sea a priori

---

81 Ibíd., párr. 185.

82 Véase el Informe sobre enmiendas constitucionales de la Comisión de Venecia, CDLAD(2010)001, párrs. 180 y ss.

o a posteriori. Pero la Comisión de Venecia subraya que los tribunales constitucionales deberían intervenir después de que el texto de la reforma haya sido aprobado por el legislador constitucional de conformidad con los requisitos constitucionales especiales relevantes. La Comisión de Venecia ha examinado con anterioridad las distintas formas de participación de los tribunales constitucionales en los procedimientos de enmienda: además de la común y sencilla revisión a posteriori de si se han respetado los procedimientos correctos de reforma constitucional, ha determinado que la revisión judicial obligatoria a priori de las propuestas de enmienda constitucional[83] podrían causar una rigidez excesiva en el proceso e incluso tener consecuencias políticas involuntarias[84]. En cuanto a la posibilidad de que el tribunal constitucional lleve a cabo una revisión profunda a posteriori de que la enmienda adoptada no incumple disposiciones o principios "no enmendables"[85], la Comisión de Venecia ha expresado la opinión de que es un "instrumento problemático que solamente debe aplicarse en aquellos países en que parte ya de una doctrina clara y establecida e, incluso en ellos, con cuidado, dejando un margen de apreciación para el legislador constitucional". La Comisión estima que "en tanto los requisitos especiales para la enmienda en las constituciones de Europa se respeten y cumplan, son y deben ser garantía suficiente contra el abuso"[86].

---

83 Véanse, por ejemplo, el artículo 153 constitucional de Azerbaiyán, el artículo 98 constitucional de la República de Kirguistán, el numeral 2 del artículo 141 constitucional de Moldavia y el artículo 159 constitucional de Ucrania.

84 Véase el Informe sobre enmiendas constitucionales de la Comisión de Venecia, CDLAD(2010)001, párrs. 194-196.

85 Los países que tienen disposiciones procesables no enmendables incluyen a Alemania, Austria, Bulgaria y Portugal. Véase el Informe sobre enmiendas constitucionales de la Comisión de Venecia, CDLAD(2010)001 párrs. 225 ss. y nota al pie 152.

86 Véase el Informe sobre enmiendas constitucionales de la Comisión de Venecia, CDLAD(2010)001, párr. 236.

X. CONCLUSIÓN

115. La Comisión de Venecia, a solicitud del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), ha examinado el tema de la compatibilidad de los límites a la reelección y de otras limitaciones al derecho de los presidentes en funciones de ser reelegidos con las normas internacionales sobre protección de los derechos humanos.

116. En relación con las preguntas puntuales planteadas por la OEA, la Comisión extrajo las siguientes conclusiones:

- ¿Existe un derecho humano a la reelección? En caso afirmativo, ¿cuáles son los límites de este derecho?

117. La Comisión de Venecia opina que no existe un derecho humano específico y diferenciado a la reelección. La posibilidad de presentarse para un cargo para otro período prevista en la legislación es una modalidad, o una restricción, del derecho a la participación política y, específicamente, a contender por un cargo.

118. Según las normas internacionales, en particular el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, independientemente de su forma de constitución o gobierno, los Estados deben adoptar las medidas legislativas o de otro tipo que puedan ser necesarias para garantizar que los ciudadanos tengan efectivamente la posibilidad de gozar de los derechos protegidos. Cualesquiera condiciones que se impongan al ejercicio de los derechos que ampara el artículo 25 no deben ser discriminatorias y deberán basarse en criterios objetivos y razonables.

- ¿Los límites a la reelección restringen indebidamente los derechos humanos y políticos de los candidatos?

119. En las democracias modernas, a pesar de que el principio del sufragio universal disfruta de amplia aceptación y protección cuidadosa, el derecho de ser elegido puede verse limitado con mayor facilidad como consecuencia tanto de los requisitos legales como del número limitado de puestos de elección disponibles. El sistema gubernamental determina la extensión del derecho a ser elegido. El sistema gubernamental es decidido por el pueblo, la entidad soberana encargada de establecer la constitución.

120. Los límites a la reelección presidencial son comunes tanto en sistemas presidenciales como semipresidenciales y también existen en los sistemas parlamentarios (tanto cuando el Jefe de Estado es elegido directamente como indirectamente), mientras que en estos últimos sistemas no se imponen para los primeros ministros, cuyo mandato, a diferencia del de los presidentas, puede ser retirado por el Parlamento en cualquier momento. En los sistemas presidenciales y semipresidenciales, los límites a la reelección presidencial representan entonces un medio para reducir el peligro del abuso del poder por el jefe del poder ejecutivo. Así pues, persiguen los fines legítimos de proteger los derechos humanos, la democracia y el estado de derecho. El derecho de postularse en elecciones tras un primer mandato no puede ser garantizado si la constitución dispone lo contrario. La restricción del derecho de los presidentes en funciones a ser elegidos se deriva de una elección soberana del pueblo en busca de los objetivos legítimos de interés general a los que se hizo referencia arriba, que prevalecen por sobre el derecho del Presidente en funciones. Los criterios para tal restricción deben ser tanto objetivos como razonables y no pueden ser discriminatorios en el sentido de que deben ser neutrales y no ser impuestos o eliminados de tal manera que se destituyera a un servidor en funciones o se asegurara la continuidad del mandato del gobernante de turno (por ejemplo, al eliminar los límites a la reelección). Es posible evitar este riesgo si estos cambios no benefician al mandatario en funciones.

121. En conclusión, los límites a la reelección que satisfacen los criterios anteriores no restringen indebidamente los derechos humanos y políticos de los candidatos.

- ¿Los límites a la reelección restringen indebidamente los derechos humanos y políticos de los electores?

122. En una democracia constitucional y representativa queda implícito que los representantes ejercen solamente los poderes que se les asignan de acuerdo con las disposiciones constitucionales. Las elecciones genuinas, libres y periódicas acordes con el párrafo (b) del artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos son esenciales para asegurar la rendición de cuentas de los gobernantes en el ejercicio de los poderes que se les confieren. Es-

tas elecciones deben celebrarse a intervalos que no sean indebidamente prolongados y que aseguren que la autoridad del gobierno continúe basándose en la libre expresión de la voluntad de los electores.

123. Es cierto que los límites a la reelección pueden desalentar a los votantes de seleccionar de nuevo a un Presidente o ex presidente. Sin embargo, esta es una consecuencia inevitable de la necesidad de restringir el derecho a la reelección de un Presidente o de un ex presidente. Como se argumentó anteriormente, los límites a la reelección tienen como objetivo preservar la democracia y proteger el derecho humano a la participación política. Contribuyen a garantizar que las elecciones periódicas sean "genuinas" en el sentido del artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del artículo 23(1b) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y a asegurar que los representantes sean libremente elegidos y responsables ante los ciudadanos. Adicionalmente, cuando el pueblo decide adoptar un sistema presidencial o semipresidencial, también tiene la facultad de decidir el poder presidencial y el período de la presidencia. Por lo tanto, los límites a la reelección presidencial son una restricción autoimpuesta al poder del pueblo de elegir libremente a un representante con el objetivo de mantener un sistema democrático.

124. En opinión de la Comisión y a la luz del análisis comparativo de las constituciones de los 58 países considerados, abolir los límites a la reelección presidencial representa un - 28 - paso atrás en materia de logros democráticos. Sea como fuere, si el pueblo desea modificar los límites a la reelección, ha de buscarse una enmienda constitucional acorde con las normas constitucionales aplicables.

125. En la medida en que una prohibición o restricción a la reelección pueda afectar el derecho y la capacidad de los ciudadanos de hacer responsables a quienes ocupan el poder, cabe resaltar que esta capacidad siempre se ve limitada por condiciones legales relacionadas con las reglas del sufragio, como edad, ciudadanía y capacidad legal, entre otras, así como por los reglamentos que rigen el derecho de postularse y aparecer en la boleta, es decir, las normas de nominación.

126. Adicionalmente, los límites a la reelección pueden promover la rendición de cuentas de los funcionarios electos al ayudar a prevenir concentraciones de poder inapropiadas.

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

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

128. Cuando se proponen reformas constitucionales que aumenten o prolonguen los poderes de los altos niveles de Estado, dichas enmiendas (de ser promulgadas) solo deberían surtir efecto para los mandatarios futuros y no para el funcionario en el cargo.

129. Aunque la aprobación por referendo fortalece la legitimidad de la enmienda constitucional, la Comisión estima que para una reforma constitucional es igualmente legítimo incluir o no un referendo popular como parte del procedimiento. Sin embargo, recurrir a un referendo no debería ser utilizado por el ejecutivo con el fin de eludir los procedimientos parlamentarios de enmienda. Los referendos populares orientados a abolir los límites a la reelección presidencial son particularmente peligrosos, en tanto que generalmente es el presidente en funciones quien –directa o indirectamente– pide el referendo y el referendo mismo es una manifestación de los poderes plebiscitarios que se proponen prevenir las limitaciones a los mandatos presidenciales. Recurrir a un referendo popular para rescindir o modificar los límites a la reelección presidencial debería confinarse entonces a aquellos sistemas políticos en que la constitución lo requiere, la aplicación del referendo debe ser acorde con el procedimiento establecido y no debe utilizarse como instrumento para eludir los procedimientos parlamentarios o para socavar los principios democráticos fundamentales y los derechos humanos básicos.

130. En cuanto al posible papel de los tribunales constitucionales o supremos, estos deberían intervenir después de que la reforma en cuestión haya sido aprobada por el legislador constitucional de conformidad con los requisitos constitucionales especiales relevantes. La posibilidad de que el tribunal lleve a cabo una revisión profunda a posteriori de que la enmienda adoptada no incumple disposiciones o principios "no enmendables" solamente debe existir en aquellos países en que parte ya de una doctrina clara y establecida e, incluso en ellos, con cuidado, dejando un margen de apreciación para el legislador constitucional.

DECO00012S05

V.
AMICI CURIAE
(Selección)*

---

* **Nota**: Al conjunto de las observaciones de los Estados y los amici curiae presentados a la Corte, identificados en la Resolución de su Presidencia, puede accederse en el siguiente link de su web: http://www.corteidh.or.cr/observaciones_oc_new.cfm?lang=es&lang_oc=es&nId_oc=2171

ALLAN R. BREWER CARÍAS

ALLAN R. BREWER-CARÍAS
Profesor emérito, Universidad Central de Venezuela
Vicepresidente de la Academia Internacional de Derecho Comparado (1982-2010)
Profesor en la Universidad de Cambridge, UK (1985-1986),
Profesor invitado en la Universidad de París II (1989-1990),
Profesor Adjunto de la Universidad de Columbia, NY (2006-2008),
www.allanbrewercarías.com

20 East, 68th Street, New York, NY 10065. USA.
Tel 1 646 643 9049, Fax 1 212 734 0809
allabrewercarias@gamil.com

New York, 18 de febrero de 2020

Sres. Corte Interamericana de Derechos Humanos
Avenida 10, Calles 45 y 47 Los Yoses, San Pedro,
San José, Costa Rica

tramite@corteidh.or.cr

Tengo el agrado de dirigirme a Ustedes, en relación con la solicitud *de Opinión Consultiva* formulada el 21 de Octubre 2019, ante esa Corte Interamericana de Derechos Humanos, en nombre de la República de Colombia, por el Sr. Carlos Holmes Trujillo, Ministro de Relaciones Exteriores de la misma, sobre "*La figura de la Reelección Presidencial Indefinida en el contexto del Sistema Inter-*

americano de Derechos Humanos;" y en atención a la invitación pública formulada a los interesados por la Secretaría de la Corte Interamericana, de conformidad con el artículo 73.3 de su Reglamento, a presentar su opinión escrita sobre los puntos sometidos a consulta; mediante el presente escrito formulo ante Ustedes, a título personal, mis observaciones sobre el tema consultado, en los siguientes términos:

I. LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL COMO GARANTÍA DE LOS DERECHOS CIUDADANOS A LA SUPREMACÍA DE LA CONSTITUCIÓN Y A LA DEMOCRACIA

Uno de los roles fundamentales tanto de las Jurisdicciones Constitucionales como de esa Corte Interamericana es la de ser garantes de los derechos fundamentales de los ciudadanos, lo que en el mundo contemporáneo ha adquirido una importancia destacada, dada la progresiva ampliación del contenido de las declaraciones de los mismos tanto en el ámbito interno como en el ámbito internacional a través de Tratados y Convenciones, integrados, junto con las Constituciones, en el denominado bloque de constitucionalidad.

Ello ha implicado, además, que en adición a los ya clásicos derechos civiles, políticos, sociales, culturales, económicos, ambientales y de los pueblos indígenas, establecidos en las Constituciones con la característica de ser justicables,[1] en el mundo contemporáneo se han venido desarrollando bajo el signo de la progresividad, nuevos de derechos colectivos de los ciudadanos vinculados con los más esenciales principios clásicos del constitucionalismo, como son el derecho a la idea misma de Constitución como norma suprema y el derecho al régimen político democrático, que tiende a consolidarse a pesar de que no hayan dejado de aparecer regímenes autoritarios, constituidos, precisamente, en fraude a la Constitución y a la democracia.

---

[1] Véase sobre esto, Allan R. Brewer-Carías, *Mecanismos nacionales de protección de los derechos humanos (Garantías judiciales de los derechos humanos en el derecho constitucional comparado latinoamericano),* Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 2005, pp. 61 ss.

Ello ha conducido, sobre todo en el ámbito de los derechos políticos, que además de los clásicos derechos constitucionales individualizados como por ejemplo el derecho al sufragio, es decir, a votar y a ser electo, el derecho a manifestar o el derecho de asociarse en partidos políticos, se pueda identificar el derecho ciudadano a la Constitución, y además, el derecho ciudadano a la democracia.

En primer lugar, está el *derecho a la Constitución,*[2] considerada esta como ley suprema producto de la voluntad del pueblo expresada como pacto de la sociedad, y que tienen los ciudadanos a los efectos de velar porque la misma se respete y se mantenga en vigencia conforme a la voluntad popular que la adoptó. Por ello podemos hablar, en este caso, de un derecho fundamental de los ciudadanos a la supremacía de la Constitución,[3] el cual por supuesto es justiciable, y para ello es que se constituyen los tribunales constitucionales.

---

2 Véase Allan R. Brewer-Carías, "Sobre las nuevas tendencias del derecho constitucional: del reconocimiento del derecho a la Constitución y del derecho a la democracia", en *VNIVERSITAS, Revista de Ciencias Jurídicas (Homenaje a Luis Carlos Galán Sarmiento)*, Pontificia Universidad Javeriana, facultad de Ciencias Jurídicas, No. 119, Bogotá 2009, pp. 93-111; y "Algo sobre las nuevas tendencias del derecho constitucional: el reconocimiento del derecho a la Constitución y del derecho a la democracia," en Sergio J. Cuarezma Terán y Rafael Luciano Pichardo (Directores), *Nuevas tendencias del derecho constitucional y el derecho procesal constitucional*, Instituto de Estudios e Investigación Jurídica (INEJ), Managua 2011, pp. 73-94.

3 Al tema me he referido en diversos trabajos, y entre ellos, en el libro Allan R. Brewer-Carías, *Mecanismos nacionales de protección de los derechos humanos (Garantías judiciales de los derechos humanos en el derecho constitucional comparado latinoamericano)*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 2005, pp. 74 ss. Debo recordar aquí, que el tema lo discutí en múltiples ocasiones con mi entrañable amigo Rodolfo Piza Escalante, quien fue Juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y Magistrado de la importante Sala Constitucional de la Corte Suprema de Costa Rica.

Si bien el derecho a la supremacía constitucional como derecho fundamental puede ser nuevo en su conceptualización, su esencia se estableció desde los orígenes del constitucionalismo, como se evidencia de la elaboración que hizo Alexander Hamilton en *El Federalista*, en 1788, por cuando al referirse al papel de los jueces como intérpretes de la ley, señalando:

> "Una Constitución es, de hecho, y así debe ser vista por los jueces, como ley fundamental, por tanto, corresponde a ellos establecer su significado así como el de cualquier acto proveniente del cuerpo legislativo Si se produce una situación irreconocible entre los dos, por supuesto, aquel que tiene una superior validez es el que debe prevalecer; en otras palabras, la Constitución debe prevalecer sobre las leyes, así como la intención del pueblo debe prevalecer sobre la intención de sus agentes" [4].

De esta afirmación, deriva, además del fundamento de la Justicia Constitucional, el fundamento mismo del derecho ciudadano a que la voluntad popular expresada en la Constitución sea respetada por quienes gobiernan, quienes en su gestión no pueden pretender hacer prevalecer su voluntad frente a la voluntad popular del pueblo expresada en la Constitución.

Además, por ello, el mismo Hamilton, al desarrollar el principio del poder de los jueces para declarar la nulidad de los actos legislativos contrarios a la Constitución, y argumentar que ello no significaba dar superioridad del Poder Judicial sobre el Legislador, señaló que ello:

> "Lo único que supone es que el poder del pueblo es superior a ambos; y que en los casos en que la voluntad del legislador declarada en las leyes, esté en oposición con la del pueblo declarada en la Constitución, los Jueces deben estar condicionados por la última, antes que por las primeras".

Concluyó Hamilton señalando que:

---

4 *The Federalist* (ed. por B.F. Wrigth), Cambridge, Mass. 1961, pp. 491-493.

> "Ningún acto legislativo contrario a la Constitución puede ser válido. Negar esto, significaría afirmar que el subalterno es más importante que el principal; que el sirviente está por encima de sus patrones; que los representantes del pueblo son superiores al pueblo mismo".

De estas proposiciones de Hamilton lo que más nos interesa destacar aquí, aparte del poder de la Corte Suprema de los Estados Unidos de ejercer el control judicial de constitucionalidad (*judicial review*), es la idea misma antes expuesta de que en virtud de que la Constitución es manifestación de la voluntad del pueblo, el principal derecho constitucional de los ciudadanos es el *derecho a dicha Constitución y a su supremacía*, es decir, al respecto de la propia voluntad popular expresada en ella. Nada se ganaría con decir que la Constitución como manifestación de la voluntad del pueblo, es ley suprema que debe prevalecer sobre la de todos los órganos del Estado y sobre la actuación de los individuos, si no existiese el derecho de los integrantes del pueblo, es decir, de los ciudadanos a dicha supremacía y, además, a exigir el respeto de esa Constitución, lo que se traduce en el derecho a la tutela judicial efectiva de la propia Constitución; derecho que se refiere tanto a la parte orgánica de la Constitución como a la parte dogmática, para cuya preservación se establecen un conjunto de garantías, entre ellas la acción de amparo.

Ese derecho implica, además, en cuanto a la parte orgánica de la Constitución, el derecho ciudadano a la separación de poderes y el derecho a la distribución territorial del poder o a la autonomía de las instituciones político territoriales; y en cuanto a la parte dogmática, el derecho a la efectividad y goce de los derechos constitucionales mediante las garantías establecidas en la Constitución.

De todo lo anterior resulta entonces que en el constitucionalismo contemporáneo propio del Estado Constitucional y democrático de derecho, es posible identificar el mencionado derecho ciudadano a la Constitución, que a la vez, como hemos visto, se desdobla en el derecho ciudadano a la supremacía constitucional, el derecho ciudadano a la tutela efectiva de la Constitución, el derecho ciudadano al amparo a los derechos y garantías constitucionales, y el derecho ciudadano a la desobediencia civil e incluso, a la rebelión frente a rupturas ilegítimas de la Constitución.

Allí no cabe, por supuesto, ningún derecho de controlar "la constitucionalidad de la Constitución," como se realizó por los Tribunales Constitucionales en Nicaragua (2009), en Honduras (2015) y en Bolivia (2017), como se comenta más adelante, los cuales manipulando el "bloque de constitucionalidad" hicieron prevalecer el derecho político individual a ser electo sobre el derecho político colectivo a la alternabilidad democrática, inventándose un supuesto "derecho político a la reelección" que no existe como tal en una sociedad democrática.

Al contrario de lo que ocurrió en esos Tribunales constitucionales, por ejemplo, el Tribunal Constitucional de la República Dominicana en sentencia de 6 de septiembre de 2018,[5] al declarar la inadmisibilidad de una acción de inconstitucionalidad ejercida contra una Disposición Transitoria de la propia Constitución de 2015 que limitaba específica y temporalmente la reelección presidencial (Disposición Transitoria vigésima), [6] advirtió que "solo pueden ser cuestionados vía la acción de inconstitucionalidad las leyes, los decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, normas y textos infraconstitucionales, o sea colocados jerárquicamente por debajo de la Constitución," no procediendo en forma alguna contra disposiciones "integradas al cuerpo de la Constitución;" decidiendo en consecuencia que "el contenido de la Constitución es inimpugnable por medio de demandas de garantías o mediante el ejercicio de procedimientos constitucionales" (par. 9.12). Es decir, el Tribunal Constitucional de la República Dominicana fue contundente en esta materia al decidir, de la lectura del artículo 267 de la Constitución que regula la acción de inconstitucionalidad, que:

---

5 No. TC/0352/18.

6 Véase sobre los argumentos relativos a la "inconstitucionalidad" de dicha disposición, por discriminatoria en Julio Cury, "El Transitorio es discriminatorio," en *Listín Diario*, 5 de junio de 2019, en https://listindiario.com/la-republica/2019/06/05/568565/el-transitorio-es-discriminatorio

> "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" (par. 9.13).

En definitiva, como lo ratificó el Tribunal en la misma sentencia:

> "ningún órgano constituido, sea autoridad judicial o de otro poder público, puede reformar la Constitución sin intervención del órgano constituyente. Esta es una garantía esencial a la vigencia del Estado social y democrático de derecho, uno de cuyos pilares es la Supremacía de la Constitución y el respeto de la soberanía popular" (par. 9.15).

Pero, en segundo lugar, además del derecho a la Constitución, en las nuevas tendencias del derecho constitucional derivado igualmente de la propia concepción de dicho Estado democrático de derecho, también puede identificarse el *derecho a la democracia,*[7] de lo que resulta que ésta debe ser considerada, no sólo como un régimen político determinado, sino como un derecho ciudadano colectivo, trayendo como consecuencia que los derechos políticos hayan dejado de estar reducidos a los que generalmente se habían establecido expresamente en las Constituciones, como son los clásicos derecho al sufragio, al desempeño de cargos públicos, a asociarse en partidos políticos y, más recientemente, a la participación política.

Además de esos derechos, en efecto, en el mundo contemporáneo ya podemos hablar de otros derechos políticos que se derivan

---

7 Véase Allan R. Brewer-Carías, "Prólogo: Sobre el derecho a la democracia y el control del poder", al libro de Asdrúbal Aguiar, *El derecho a la democracia. La democracia en el derecho y la jurisprudencia interamericanos. La libertad de expresión, piedra angular de la democracia*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2008, pp. 19 ss.

del régimen democrático, como es el mencionado derecho ciudadano a la democracia, o a un régimen político en el cual se garanticen sus *elementos esenciales* tal como fueron enumerados por la *Carta Democrática Interamericana* de la OEA 2001, que también forma parte del bloque de constitucionalidad -aún cuando en general no se mencione, y que son, además del derecho al respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, los siguientes derechos políticos colectivos: el derecho de acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho; el derecho a la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto, como expresión de la soberanía del pueblo; el derecho al funcionamiento de un régimen plural de partidos y organizaciones políticas y el derecho a la separación e independencia de los poderes públicos (art. 3). A ellos se agregan, conforme a la propia Carta Democrática Interamericana, además del derecho al respeto de los derechos sociales y del derecho el respeto de la libertad de expresión y de prensa, otros derechos políticos colectivos, como son el derecho a la transparencia de las actividades gubernamentales; el derecho a la probidad y la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública; el derecho a la subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida; y el derecho al respeto al Estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad (art. 4), lo que implica en definitiva el derecho ciudadano al control del ejercicio del poder.

Por ello es que precisamente en el mundo contemporáneo, la democracia no sólo se define como el gobierno del pueblo mediante representantes elegidos, sino además y por sobre todo, como un gobierno sometido a controles, y no solo por parte del Poder mismo conforme al principio de la separación de los poderes del Estado, sino por parte del pueblo mismo, es decir, de los ciudadanos, individual y colectivamente considerados, y precisamente a ello es que tienen derecho los ciudadanos cuando hablamos del derecho a la democracia.

Todos esos nuevos derechos políticos colectivos a la democracia, por supuesto también se han desarrollado en las Constituciones con la posibilidad, por supuesto, de ser también derechos justiciables.

II. LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL Y LA GARANTÍA DE LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICOS

En efecto, más allá de solo garantizar la supremacía constitucional, es evidente que en un Estado de derecho, el tribunal constitucional tiene también por misión velar por la vigencia de los principios del Estado de derecho, tal como lo explicó que Manuel García Pelayo, al considerar al tribunal constitucional como "un órgano constitucional destinado a dar plena existencia al Estado de derecho y a asegurar la vigencia de la distribución de poderes establecida por la Constitución."[8] Es decir, un órgano constitucional actuando como máximo y último intérprete de la Constitución, para garantizar no solo su supremacía y efectividad, sino la vigencia de los principios constitucionales que rigen la organización política de la sociedad, entre los cuales están, precisamente, los que conforman un Estado de derecho, que son, entre otros, el principio de la soberanía popular, el principio democrático representativo, el principio de la alternabilidad del gobierno, el principio de la separación de poderes, el principio del ejercicio del poder sometido a controles, el principio del pluralismo político, el principio de la primacía de la dignidad humana y de garantía de los derechos del hombre, el principio de la responsabilidad del Estado y de los gobernantes, y el principio de la subordinación de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida.

Esos principios democráticos, son tan viejos en el constitucionalismo moderno, como el principio mismo del control de constitucionalidad, correspondiendo precisamente a los órganos de la Jurisdicción Constitucional, en el Estado de derecho, resguardar, proteger y garantizarlos, -al igual que el control de convencionalidad que corresponde a la Corte Interamericana en el ámbito de la Jurisdicción Internacional- y muy particularmente el principio democrático representativo, es decir, que los titulares de los órganos del Estado y en particular del gobierno se elijan conforme a un sistema electoral

---

8 Véase M. García Pelayo, "El Status del Tribunal constitucional," en *Revista Española de Derecho Constitucional,* Nº 1, Madrid, 1981, p. 15.

que garantice el ejercicio de los derechos políticos, entre ellos el derecho a votar y a ser electo, para la elección legítima de los representantes del pueblo, y que los mismos ejerzan sus funciones conforme a lo estipulado en la Constitución, respetando los principios democráticos antes mencionados, como el de la alternabilidad republicana.

No se olvide que el constitucionalismo moderno la democracia como régimen político republicano de gobierno representativo, puede decirse que se formuló en la práctica a partir de 1776, en lo que luego serían los Estados Unidos de América, precisamente cuando hubo la necesidad de idear para el nuevo mundo, una nueva alternativa de gobierno frente al único conocido hasta entonces y durante las centurias anteriores, que era el de las Monarquías absolutas hereditarias, donde no cabía para nada la alternabilidad en el gobierno. Para esa sustitución, recordemos también el importante papel que tuvieron los escritos de Thomas Paine, sin duda, el ideólogo más importante de la independencia norteamericana.

Cuando en enero de 1776 Paine se pronunció por la separación de las Colonias norteamericanas de la Monarquía británica, y formuló por primera vez en las mismas la idea de la independencia, lo hizo dejando claro que el nuevo régimen político a establecer no podía ser el de la "locura del Gobierno hereditario de los reyes," o de "la absurdidad de la sucesión hereditaria," la cual consideró en su obra *Common Sense*, como "un insulto y una imposición sobre la posteridad, porque siendo todos los hombres iguales en su origen, ninguno por su nacimiento pudo tener un derecho para establecer para siempre su misma familia con una perpetua preferencia sobre todas las demás."[9]

La propuesta de Paine que apuntaba a lo que es la esencia del principio de la alternancia en el poder, que luego plasmó en muchos de sus escritos, partió de la idea simple de lo que en 1795 llamó la

---

9 Véase Manuel García de Sena, *La independencia de Costa Firme justificada por Thomas Paine treinta años ha*, (1811), edición conmemorativa del Bicentenario de la Constitución de los Estados Unidos de América, (Estudio preliminar de Pedro Grases), Ministerio de Relaciones Exteriores Caracas 1987, pp. 83-84.

división primaria de los formas de gobierno, que era: primero, el gobierno republicano por elección de representantes, y segundo, el gobierno de sucesión hereditaria; considerando que había sido precisamente dicha división el origen de las revoluciones que se sucedieron durante los últimas décadas del siglo XVIII en los Estados Unidos y en Francia, basadas en el conflicto entre "el sistema representativo fundado sobre los derechos del pueblo; y el sistema hereditario fundado en la usurpación,"[10] no solo el formado con Monarcas de sangre, sino incluso el establecido por dictadores citando nada menos que a su perseguidor, Maximillien Robespierre, actuando en representación de la Convención; considerando en definitiva al "sistema representativo como la invención de mundo moderno." [11]

Y así, precisamente, se forjaron los regímenes republicanos basados en la elección y representación, es decir, gobiernos representativos regidos por el principio de la alternancia en el poder, como contrapuestos al régimen de gobierno hereditario, caracterizado por la permanencia en el poder de los gobernantes, considerando Paine, simplemente, que no tenía "derecho de existir."[12]

En ese contexto de gobiernos republicanos representativos se formaron por tanto todas las democracias occidentales, y en cuanto a los sistemas de gobiernos presidenciales, estos se establecieron sobre la base de dos derechos políticos: primero, el derecho colectivo del pueblo a la democracia y a la representación; y segundo, los derechos políticos individuales de los ciudadanos a elegir sus representantes y a ser electos.

Y así, progresivamente se fue estableciendo el principio de la igualdad en el voto, sin exclusiones discriminatorias, de manera que nadie fuera excluido del derecho a votar ni nadie fuera excluido de su derecho a ser electo, por razones de raza, sexo, clase o condición social, por ejemplo; pero velando que el derecho a ser electo no significara entronización en el ejercicio del poder, razón por la cual se sujetó al principio de la alternabilidad republicana.

---

[10] Véase en *Thomas Pain Reader* (Ed. Michael Foot and Isaac Kramnick), Penguin Books, 1987, p. 453

[11] Idem, p. 454

[12] Idem, p. 454

III. LA DEMOCRACIA, ENTRE LOS DERECHOS POLÍTICOS INDIVIDUALES A ELEGIR Y SER ELECTO, Y EL DERECHO COLECTIVO A LA ALTERNABILIDAD REPUBLICANA

Es decir, frente esos dos derechos políticos individuales que son pilares de la democracia, como son el derecho a votar y a ser electo, está el otro derecho colectivo a la democracia misma, es decir, a que la sociedad esté regida por un régimen democrático basado en la representación, de manera que el pueblo pueda variar la representación sin constreñimientos políticos.

Bajo ese contexto, por tanto, a nadie se le ha ocurrido la idea de decir que limitar el derecho individual de una persona a elegir solo mediante votación universal, directa y secreta, proscribiendo toda forma de voto basada en alguna representación corporativa, sectorial o fascista, pudiera ser una limitación odiosa e intolerable al derecho individual a elegir. Al contrario, esa limitación es necesaria pues con ella se resguarda el derecho de todos los ciudadanos a ser representados globalmente, como pueblo, que es una de las manifestaciones del derecho colectivo a la democracia.

E igualmente, a nadie se le había ocurrido la idea de decir que limitar el derecho de una persona a ser reelecto, por ejemplo, para ejercer el cargo de presidente de la República, reduciendo la posibilidad por ejemplo a solo dos períodos, pudiera ser una limitación odiosa e intolerable al derecho individual a ser electo, basado en el inaceptable argumento de que pudiera existir un supuesto "derecho humano a la reelección."[13] Al contrario, ese derecho no existe y esa

---

[13] Por ello, A. Mejía Rivera y Rafael Jerez Moreno, han titulado su comentario a la sentencia de Honduras "La reelección presidencial en Honduras, la sentencia espuria y la falacia de un derecho humano," en el libro *La reelección presidencial en Centroamérica: ¿Un derecho absoluto?,* (Coordinador Joaquín A. Mejía R., y con trabajos de Víctor Orozco S. Gonzalo Carrión Salvador Lulio Marenco Contreras Rafael Jerez Moreno Matilde Guadalupe Hernández Carlos Rafael Urquilla Bonilla Alfredo Ortega Gisela de León Ana Marcia Aguiluz), Editorial Diakonia, Honduras, 2018. Por su parte, Roberto Viciano Pastor y Gabriel Moreno González, con razón, al estudiar las

limitación es necesaria pues con ella se garantiza el derecho colectivo de todos los ciudadanos a estar representados conforme a las exigencias cambiantes de una sociedad, como pueblo, y evitar que los electos en democracia se puedan convertir en especie de nuevos "monarcas" supuestamente electos, perpetuándose en el poder.

De allí el principio indisoluble que forma parte del derecho a la democracia que es el de la alternabilidad democrática, como signo esencial de su funcionamiento, lo que implicó que desde el inicio de la democracia moderna, en particular en los Estados Unidos, se hubiese adoptado la convención política de que el presidente de los Estados Unidos no debía ejercer el cargo sido durante dos períodos consecutivos, la cual fue sentada por George Washington, Thomas Jefferson, James Madison y James Monroe. El único presidente que no respetó la convención fue Franklin D. Roosevelt, a mitades del siglo pasado, quien ejerció la Presidencia durante tres periodos en plena guerra mundial y fue electo incluso para un cuarto período, pero murió al poco tiempo (1945). De esa experiencia resultó la propuesta formulada por el Congreso en 1947, de aprobar la Vigesimosegunda Enmienda a la Constitución, ratificada en 1951, en la cual se dispone expresamente que "Ninguna persona podrá ser elegida para el cargo de presidente más de dos veces."

---

sentencias de diversos tribunales constitucionales de América Latina se plantean el tema haciendo referencia al "pretendido «derecho humano» a la reelección o la utilización torticera del control de convencionalidad," en "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 Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, No. 22, Madrid 2018, pp. 165-198, disponible en https://recyt.fecyt.es/index.php/AIJC/article/view/69137 y en https://doi.org/10.18042/cepc/aijc.22.06.

En el mundo latinoamericano, este principio de la alternabilidad republicana o de la alternancia en el gobierno[14] para evitar el entronizamiento por vía de sufragio de alguna especie de "monarcas" en el poder y, al contrario, asegurar el derecho colectivo del pueblo a la democracia representativa, puede decirse que se estableció desde el mismo inicio de la República.

Así, en la primera Constitución de ámbito nacional que se sancionó en la América Hispana, que fue la Constitución Federal de los Estados de Venezuela del 21 de diciembre de 1811, se incorporó al constitucionalismo venezolano e hispanoamericano el principio de la alternabilidad republicana al preverse en su artículo 188, lo siguiente:

> "Artículo 188. Una dilatada continuación en los principales funcionarios del Poder Ejecutivo es peligrosa a la libertad, y esta circunstancia reclama poderosamente una rotación periódica entre los miembros del referido Departamento para asegurarla."

Es decir, desde el inicio del constitucionalismo latinoamericano se incorporó el principio de que debía haber una rotación periódica en los titulares del Poder Ejecutivo, considerándose, con razón, que la dilatada continuidad en el ejercicio de sus funciones era peligrosa a la libertad, pues no era otra cosa que el equivalente a un "monarca" con derecho a sucesión propia.

Pocos años después, Simón Bolívar, al terminar el proceso de liberación de los territorios de Venezuela y proceder a la reconstitución del Estado devastado por la guerra, lo expuso de presentación del proyecto de Constitución al Congreso de 1819, reunido en Angostura, expresando que:

> "…La continuación de la autoridad en un mismo individuo frecuentemente ha sido el término de los gobiernos democráticos. Las repetidas elecciones son esenciales en los sistemas po-

---

[14] Las expresiones "alternativo" o "alternabilidad" cuando se refieren a cargos en ejercicio del poder, conforme al *Diccionario de la Real Academia Española,* significa que las personas deben *turnarse sucesivamente* en los mismos o que éstos deben desempeñarse por turnos.

pulares, porque nada es tan peligroso como dejar permanecer largo tiempo en un mismo ciudadano el poder. El pueblo se acostumbra a obedecerle y él se acostumbra a mandarlo; de donde se origina la usurpación y la tiranía. … nuestros ciudadanos deben temer con sobrada justicia que el mismo Magistrado, que los ha mandado mucho tiempo, los mande perpetuamente."[15]

Conforme a ello, el principio se recogió en el texto de la Constitución de 1819 al preverse límites a la reelección respecto del presidente de la República, indicándose en el artículo 3, sección primera del Título 7º, que "la duración del presidente será de cuatro años, y no podrá ser reelegido más de una vez sin intermisión."

Con ello se inició entonces la tradición de establecer en las Constituciones latinoamericanas límites a la reelección presidencial, los cuales se recogieron en el artículo 107 de la Constitución de Colombia de 1821.

En la Constitución venezolana de 1830, sancionada una vez reconstituido el Estado de Venezuela al disolverse la Gran Colombia, el principio enunciado en la Constitución de 1811 y formulado por el Libertador, se incorporó expresamente en forma directa como cláusula pétrea, al establecerse que:

"Art. 6. El Gobierno de Venezuela *es y será siempre* republicano, popular, representativo, responsable y *alternativo*."

El mismo principio se incorporó en la Constitución de Colombia de 1832 preveía, en su artículo 12, disponiendo que el gobierno por ella instituido era *"republicano, popular, representativo, electivo, alternativo y responsable."*

En todo caso, en Venezuela, este texto se recogió posteriormente en casi todos los 26 textos constitucionales posteriores que ha tendido Venezuela en toda su historia constitucional,[16] y se conser-

---

15 Véase en Simón Bolívar, Escritos Fundamentales, Caracas, 1982.

16 Véase el texto de todas las Constituciones en Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela*, 2 vols., Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas 2008. Véase, además, Allan R. Brewer-

vó en la Constitución de 1999 (art 6), habiendo sido considerado por la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela en sentencia nº 51 de 18 de marzo de 2002, como un "principio general y presupuesto democrático," indicando que el mismo significa "el ejercicio sucesivo de un cargo por personas distintas, pertenezcan o no a un mismo partido."

Por tanto, en nuestro criterio, entre los principios democráticos que debe preservar el Juez Constitucional está, sin duda, ese principio de la alternabilidad republicana, como expresión del derecho colectivo de los ciudadanos a la democracia, tendiente a asegurar que las personas no se perpetúen en el ejercicio del poder, y que se asegure la participación en el ejercicio del poder de todos; o en otros términos, que se asegure la alternancia en el poder de diversas personas, así sean del mismo grupo político, y se evite la permanencia indefinida en el ejercicio del poder de determinadas personas.

Sin embargo, en la materia no siempre hemos visto a un Juez Constitucional aguerrido que haya salido en defensa del principio representativo y alternativo habiendo tenido en eta materia, en nuestro continente, de todo.

Carías, *Historia Constitucional de Venezuela*, 2 vols., Editorial Alfa, Caracas 2008. En la historia constitucional del país, en realidad, la prohibición de la reelección presidencial inmediata solamente dejó de establecerse en las Constituciones de los gobiernos autoritarios: en la efímera Constitución de 1857; en las Constituciones de Juan Vicente Gómez de 1914, 1922, 1925, 1928, 1929 y 1931, y en la Constitución de Marcos Pérez Jiménez de 1953. La prohibición, en cambio, respecto del presidente de la República, en el período democrático iniciado en 1958 fue más amplia y se extendió en la Constitución de 1961 a los dos períodos siguientes (10 años). La flexibilización del principio, en cambio, se produjo en la Constitución de 1999, en la cual se permitió la posibilidad de reelección presidencial de inmediato y por una sola vez, para un nuevo período. Conforme a ella, ya se reeligió al Presidente Chávez en 2006, y a pesar de que fue sancionada por una Asamblea Nacional Constituyente enteramente controlada por él, diez años después el mismo Presidente ya reelecto, es quien propuso reformarla.

IV. EL PRECEDENTE SENTADO POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE ARGENTINA RECHAZANDO LA SUPUESTA PREVALENCIA DEL DERECHO A LA REELECCIÓN SOBRE LA ALTERNABILIDAD EN 1994

Un ejemplo positivo en esta materia, en mi criterio, fue el sentado, primero, por la Suprema Corte de la Nación de Argentina en 1994, la cual entre los principios republicanos y de alternancia en el ejercicio del poder y la reelección presidencial, le dio la prevalencia al primero.

En efecto, la Suprema Corte de Argentina rechazó considerar la supuesta existencia de un "derecho a la reelección" como "derecho fundamental," que podría oponerse a las limitaciones a la reelección presidencial podrían considerarse como violatorias de algún derecho constitucional, y al decidir mediante sentencia de 6 de octubre de 1994, una solicitud de "acción declarativa de certeza," formulada por el Partido Justicialista de la Provincia de Santa Fe,[17] pretendiendo que se declarase inconstitucional el artículo 64 de la Constitución de la Provincia de Santa Fe, que había establecido una limitación a la reelección del gobernador y vicegobernador, estableciendo la necesidad de un intervalo de un período para posibilitarla.

La Corte concluyó indicando que dicha limitación "no vulnera ninguno de los principios institucionales" del régimen constitucional de la Nación, como tampoco vulnera:

> "las garantías individuales, ni los derechos políticos que reconocen a los ciudadanos esta Ley Fundamental y los tratados y convenciones sobre derechos humanos que, con igual jerarquía, incorpora a la Carta Magna el art. 75, inc. 22, de la reforma introducida en 1994, pues la forma republicana de gobierno - susceptible, de por sí, de una amplia gama de alternativas justifi-

---

17 Véase sentencia CSJN, "Partido Justicialista de Santa Fe c. Provincia de Santa Fe", 6/10/94, "Fallos", 317:1195; citada además en Néstor Sagués, *Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Astrea, 2017, tomo 2, "Estatuto del Poder", p. 355

cadas por razones sociales, culturales, institucionales, etc.- no exige necesariamente el reconocimiento del derecho de los gobernantes a ser nuevamente electos."

La Corte, para desechar la acción, consideró que en general, los "derechos de cada persona están limitados...por las justas exigencias del bien común en una sociedad democrática" (art. 32, inc. 2, Convención Americana sobre Derechos Humanos)," agregando que "el principio de soberanía popular tampoco requiere que se reconozca al cuerpo electoral la facultad de mantener como representante a quien ha cumplido con su mandato en los términos en que originariamente había sido elegido."[18]

V. EL EJEMPLO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA: LA PREVALENCIA DEL PRINCIPIO DE LA ALTERNACIÓN EN EL EJERCICIO DEL PODER ANTE LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL (2010)

Otro caso que debe destacarse más recientemente, sobre el principio de la alternabilidad democrática, denominado en Colombia como el principio "de la alternación en el ejercicio del poder públi-

---

[18] La sentencia tiene además un Voto del Ministro de la Corte Carlos S. Fayt, en el cual explicó que la limitación establecida en el artículo 64 de la Constitución de la Provincia de Santa Fe, "no contrasta con garantía fundamental alguna," precisando que "la reelección consecutiva de los titulares del poder ejecutivo -nacional o provincial-," en definitiva no es un un "derecho" fundamental. El Ministro Fayt, así, expresó con claridad que: "la posibilidad de reelección del poder ejecutivo -sea nacional, sea provincial no es una característica diferencial del sistema republicano de gobierno" agregando que "no cabe duda alguna que la periodicidad de los mandatos se halla más cerca del espíritu que anima los arts. 1°, 5°, y 123 de la Constitución Nacional que el supuesto "derecho" que intentan esgrimir los actores." Consideró el Ministro Fyat, además, que la limitación a la reelección no viola la Convención Americana de Derechos Humanos ni el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, incorporados a la Constitución, no siendo sino una "elaboración forzada la tesis según la cual la reelección participa de la naturaleza de los "derechos fundamentales". *Idem*

co," fue el decidido por la Corte Constitucional a declarar la inconstitucionalidad de la Ley 1354 de 2009, una vez que fue sometida a control de constitucionalidad automático, por medio de la cual se había convocado a un referendo constitucional para someter a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional, puntual, del inciso primero del artículo 197, que regula la reelección presidencial, con el objeto de permitir una segunda reelección del Presidente de la República, agregando a la norma que "Quien haya sido elegido a la Presidencia de la República por dos períodos constitucionales, podrá ser elegido únicamente para otro período."

La decisión de la Corte Constitucional se adoptó mediante la sentencia C-141/10 de 26 de febrero de 2010,[19] en la cual la misma, para decidir, comenzó por recordar la evolución del tema de la reelección presidencial en el constitucionalismo reciente, a partir de la Constitución de 1991, en la cual se había establecido inicialmente el principio de la prohibición de la reelección presidencial (art. 260).

Dicha norma fue modificada por Acto Legislativo 02 de 2004, en el cual se estableció la posibilidad de reelección presidencial inmediata, cuya constitucionalidad fue revisada por la Corte Constitucional, habiendo la misma concluido mediante la sentencia C-1040 de 2005, que la misma no se configuraba como una sustitución de la Constitución, pues:

> "permitir la reelección presidencial -por una sola vez y acompañada de una ley estatutaria para garantizar los derechos de la oposición y la equidad en la campaña presidencial- es una reforma que no sustituye la Constitución de 1991 por una opuesta o integralmente diferente."

Precisando, además, la misma sentencia, que con la reforma se había "preservado la alternación en el poder al haberse limitado *a una sola vez* la posibilidad de reelección."

Frente a la reforma propuesta con Ley 1354 de 2009 que, como se dijo, tenía por objetivo autorizar la reelección presidencial por dos períodos constitucionales, lo que implicaba la posibilidad de

---

[19] Sentencia C-141/10.

que un ciudadano pudiera ejercer la Presidencia de la República durante doce (12) años, correspondientes a tres períodos constitucionales de cuatro años; la Corte Constitucional procedió de nuevo a confrontar dicha ley con los elementos definitorios de la Constitución de 1991 que pudieran implicar una "sustitución constitucional," es decir, procedió a determinar "si la Ley 1354 de 2009 al proponer una reforma constitucional consistente en la posibilidad de una segunda reelección presidencial sustituye el principio de alternación en el poder político. Y ello lo hizo, partiendo del contexto del Estado republicano democrático y participativo regulado en la Constitución, montado sobre el principio de separación de poderes y sobre el principio de la alternación en el ejercicio del poder. En ese contexto, para enfatizar el carácter republicano del gobierno, la Corte Constitucional acentuó su diferencia con la forma monárquica, al indicar que:

> "lo que distingue a la república es el énfasis puesto en la legitimidad derivada de las elecciones, la importancia concedida al carácter periódico y disputado de los comicios, junto con la temporalidad del jefe del Estado y la garantía del derecho político a concurrir a la justa electoral, con el fin de elegirlo en condiciones de igualdad. La forma republicana procura así que el ejercicio temporal de la suprema magistratura permita, cada tanto, la postulación de varios ciudadanos con idéntica oportunidad, así como la intervención del cuerpo electoral integrado por todos los ciudadanos que, al efecto, se encuentran dotados de igual derecho para escoger al candidato de sus preferencias."

Para evaluar si la reforma propuesta significaba una sustitución constitucional, que alteraba los fundamentos constitucionales del Estado, la Corte Constitucional evaluó las consecuencias de la segunda reelección inmediata en relación con todos los otros poderes públicos, concluyendo por ejemplo, específicamente, con la consideración de la "pérdida de autonomía e independencia de la rama judicial del poder público y de ciertos organismos autónomos e independientes," así como en la "conformación del órgano legislativo, lo que, en definitiva, altera el equilibrio de poderes diseñado por la Constitución de 1991."

Pero en particular, la Corte Constitucional, en su sentencia, hizo especial referencia al tema de la segunda reelección y el principio de alternación en el ejercicio del poder, como principio democrático esencial, conforme al cual los representantes "no son elegidos por un plazo indefinido o para que se perpetúen en el ejercicio del poder, sino que periódicamente han de llevarse a cabo elecciones para proveer sus plazas." Por tanto, dijo la Corte, "la idea misma de representación va ligada por lo tanto a los períodos fijos y a las elecciones periódicas," de modo que la alternación en el ejercicio del poder "cobra una doble dimensión: (i) como eje del esquema democrático y (ii) como límite al poder político," de manera que "en una democracia toda autoridad es rotatoria," no existiendo "cargos de elección popular vitalicios, pues para todos ellos, sin importar su rango, se establece un término fijo señalado por la Constitución o la Ley."

Sobre el principio de la alternación, como "elemento o componente esencial del modelo democrático," la Corte Constitucional indicó que mediante el mismo se busca garantizar "la posibilidad de que distintos partidos o corrientes ideológicas accedan al ejercicio del poder, es decir, las elecciones periódicas y los períodos fijos son, a su vez, una de las garantías del principio del pluralismo político," entrañando "*dos nociones básicas, que son la igualdad política y la libertad política", precisando en todo caso, que el mismo "*como elemento definitorio de la Constitución de 1991 no necesariamente implica la prohibición de la reelección respecto de todos los cargos públicos."

En el caso de la reforma, dijo la Corte Constitucional, era cierto que la Ley 1354 de 2009 "no propone la reelección presidencial indefinida, sino solamente para un tercer período consecutivo, de manera tal que también fija un límite absoluto al término del ejercicio del poder por parte del Presidente de la República, sólo que ahora este podría ser hasta de doce años," considerando, en ese caso que "en esa medida la sustitución de la Constitución radicaría en la potencial extensión del mandato presidencial, el cual se prolongaría mediante la posibilidad de dos reelecciones." Para llegar a esta conclusión, la Corte considero concluyente la sentencia de la misma Corte Constitucional C-1040 de 2005, "en la cual se sostuvo textualmente que la reelección inmediata *por una sola vez* no configuraba una sustitución del principio de alternación en el ejercicio del

poder, elemento esencial de la Constitución de 1991 y, por lo tanto, en sentido contrario, la posibilidad de una segunda reelección inmediata sí constituye quebrantamiento de este principio."

Y esa fue, en definitiva, la conclusión de la Corte Constitucional, considerando que:

> "un tercer período en el ejercicio del poder, que fuera el resultado de una segunda reelección presidencial, desvirtuaría el principio de alternación, ya que mantendría en el poder a una persona e impondría la reproducción de una misma tendencia política e ideológica durante un lapso mayor al que es juzgado razonable de acuerdo con las reglas de funcionamiento de un régimen presidencial típico y al que el propio constituyente colombiano estableció, tanto en la versión original de la Carta de 1991, como en la reforma válidamente introducida mediante el Acto Legislativo No. 02 de 2004."

De todo lo anterior, concluyó la Corte Constitucional considerando que inexorablemente "la segunda reelección y el tercer período consiguiente implican un quebrantamiento de la Constitución y que esa rotura sustituye varios de los ejes definitorios de la Constitución de 1991 que tienen que ver con la estructura institucional acogida por el Constituyente y con los derechos, principios y valores que, según la concepción plasmada en la Carta, son el soporte de esa estructura que, siendo en sí misma valiosa, adquiere la plenitud de su sentido cuando los sirve de manera efectiva," declarando e definitiva que "la Ley 1354 de 2009 que busca hacer posible una reforma constitucional que la instituya vulnera la Carta y debe ser declarada inconstitucional," como en efecto lo hizo en la sentencia declarando "*inexequible* en su totalidad la Ley 1354 de 2009.

En todo caso, luego de que la Corte decidió que la reelección para dos períodos presidenciales, no significaba una sustitución del sistema constitucional, pero en cambio si lo significaba para tres períodos, el presidente Álvaro Uribe no pudo plantear su candidatura. Lo siguió en la presidencia el presidente Santos, quien estuvo por dos períodos. En todo caso, durante su mandato, en 2015, el artículo 197 constitucional fue de nuevo reformado, volviéndose al espíritu de la Constitución de 1999, al establecerse de nuevo la

prohibición absoluta de la reelección presidencial, con una previsión de que la misma solo podría ser reformada en el futuro referendo de iniciativa popular o asamblea constituyente.[20]

VI. EL CONTRASTE DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DE ECUADOR, IGNORANDO EL PRINCIPIO DE LA ALTERNANCIA EN EL EJERCICIO DEL PODER ANTE LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL (2014)

El tema de la reelección presidencial también fue objeto de una enmienda constitucional en Ecuador, sancionada por la Asamblea Nacional, mediante la cual, entre otras normas, se reformó la previsión de la Constitución (art. 144) que establecía la sola posibilidad de la reelección presidencial por una sola vez, proponiendo que se sustituyera por otra previendo, simplemente, la reelección ilimitada.

Buena parte de las enmiendas constitucionales propuestas fueron objeto de acciones de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional, planteando los recurrentes que, con las mismas se alteraban elementos fundamentales del Estado, cuya reforma no podía constitucionalmente hacerse mediante el mecanismo de enmienda constitucional.

La Corte Constitucional resolvió las acciones de inconstitucionalidad mediante sentencia No. 001-14- RC 31 de octubre de 2014[21] declarándolas sin lugar, centrando su argumentación por lo que se refiere al tema de la reelección residencial, precisamente refiriéndose al tema de la "democracia y la alternancia como elemento constitutivo del Estado," concluyendo, sin embargo, con un resultado diametralmente opuesto al decidido por la Corte Constitucional de Colombia, antes comentado, ignorando el derecho a la democracia y a todos sus componentes esenciales.

---

20 La Corte Constitucional revisó la constitucionalidad de la reforma mediante sentencia No. C-230/16 de 11 de mayo de 2016. Véase en http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/C-230-16.htm

21 Veáse en https://especiales.elcomercio.com/documentos/2014/11/ Sentencia_Corte.pdf

Para llegar a esta conclusión, la Corte Constitucional de Ecuador definió la democracia, con una miopía, asombrosa, descartando que fuera una regla constitucional, sino como un valor o principio, que referida al Estado lo único que implicaba es "la participación de los ciudadanos en la adopción de las decisiones, mecanismos de participación que se articulan en torno a generar justamente 'la más amplia participación posible'," a cuyo efecto, a decir de la Corte, "la Constitución ecuatoriana, en su artículo 95 desarrolla un amplio concepto de democracia participativa, dejando atrás la concepción formal de la democracia meramente representativa."

Con base en esta premisa errada y simplista, la Corte Constitucional del Ecuador precisó que "los procesos de elección y reelección de autoridades públicas se circunscriben a un ejercicio de la democracia directa dentro de un Estado constitucional," en el cual el pueblo es libre de elegir y reelegirá os gobernantes "como manifestación de la confianza del electorado en el desempeño de sus funciones;" procesos donde "el elemento central de la participación es el principio de igualdad" tanto para ejercer el derecho de elegir" como el derecho a ser electo. En ese contexto del derecho a la "participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público" (art. 9%), la Corte consideró que "la posibilidad de candidatearse afianza la participación ciudadana, puesto que las autoridades que ejercen la facultad de ser reelectos por más de una vez deberán someterse a la transparencia de legitimidad a través de un proceso eleccionario democrático en el que el pueblo decidirá su reelección o no."

En ese contexto, por tanto, el principio de la alternancia según la Corte Constitucional no tenía valor alguno, y menos cuando el carácter "alternativo" del gobierno que se estableció en la historia constitucional del Ecuador (art. 1, Constitución de 1998), fue expresamente eliminado en la Constitución de 2009, aparte de que según la Corte en dicha norma "no se establecía que la alternancia formase parte de los elementos del Estado," son que era solo "una característica de la forma de gobierno establecida."

De allí la conclusión de la Corte en el sentido de que "la actual Constitución ecuatoriana del año 2008 no reconoce a la alternancia como un elemento de la forma de gobierno;" o en otras palabras, la Constitución "no consideró a la alternancia como un elemento que

forme parte de la estructura fundamental, el carácter o elementos constitutivos del Estado, ni tampoco como una característica esencial de la forma de gobierno."

Sin embargo, terminó la Corte afirmando que, si bien la alternancia no se encuentra dentro de los elementos constitutivos del Estado, ello "no significa que haya desaparecido del régimen democrático ecuatoriano," pues la misma es en definitiva, "el resultado del derecho constitucional de participación de elegir." Así, la Corte Constitucional redujo el principio de la alternabilidad al principio electivo, como fraudulentamente lo hizo la Sala Constitucional de Venezuela, en la sentencia que dictó en la materia en 2009, y que se comenta más adelante.

De todo ello, la Corte concluyó con que "la propuesta de modificaciones del texto constitucional no altera la estructura fundamental, o el carácter o elementos constitutivos del Estado," aceptando que era procedente sancionar las mismas mediante el procedimiento de la Enmienda, declarando entonces sin lugar las acciones de nulidad por inconstitucionalidad.

En todo caso, el Presidente Lenin Moreno quien sustituyó a Rafael Correa en la presidencia sometió el tema de la reelección a referendo en 2018, habiéndose aprobado una reforma constitucional estableciendo la posibilidad de reelección de todos los funcionarios, pero solo por una sola vez.

Ahora bien, lo resuelto por la Corte Constitucional de Ecuador, en contraste con lo resuelto por la Corte Constitucional de Colombia, frente a la reelección presidencial en un caso ignorando el principio democrático de la alternabilidad, la alternancia o la alternación en el ejercicio del poder, y en el otro dándole todo valor y prevalencia sobre el derecho individual a votar o a ser electo o a la reelección, por supuesto, toca el meollo de uno de los temas actualmente más debatidos relativos a la democracia contemporánea en América Latina, y es el relativo a la reelección presidencial, que ha buscado resolverse teniendo en cuenta, dentro del bloque de constitucionalidad, solo los derechos individuales de los ciudadanos a elegir y a ser electos, ignorándose la existencia, frente a esos derechos, del derecho colectivo del pueblo a la democracia, y en ella, a la alternancia en el ejercicio del poder.

Ello debe exigir al intérprete constitucional, la necesidad de ponderar y determinar la necesaria prevalencia que pueda existir entre unos y otros derechos, y en particular entre el ejercicio de unos derechos individuales y el de un derecho colectivo.

Sin embargo, al contrario, entre las soluciones judiciales que se observan en los países de América Latina, desde que se planteó la discusión ante la Sala Constitucional de Costa Rica en 2003, las soluciones judiciales al dilema planteado con las pretensiones de continuismo en el poder mediante la consagración de la reelección presidencial, no se ha hecho poniendo en la balanza, por una parte, el derecho colectivo a la democracia y a la alternancia en el poder, y por la otra, los derechos individuales a elegir y ser electo; sino que se ha hecho considerando solo estos derechos políticos individuales en el marco del mal uso del "bloque de constitucionalidad" llegándose al absurdo de hacer prevalecer unas normas sobre otras, en desmedro del derecho a la democracia.

Esto ha ocurrido en decisiones de varios tribunales constitucionales de América latina,[22] cuyas sentencias son precisamente a las cuales quiero referirme en esta exposición. Me específicamente a las dictadas por los Tribunales constitucionales de Venezuela, Nicaragua, Honduras y Bolivia.

---

22 Véase entre otros trabajos: 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, pp. 45-70.; en http://www.scielo.org.co/pdf/rei/v20n38/0124 -5996-rei-20-38-00045.pdf; y el libro *La reelección presidencial en Centroamérica: ¿Un derecho absoluto?,* (Coordinador Joaquín A. Mejía R., y con trabajos de Víctor Orozco S. Gonzalo Carrión Salvador Lulio Marenco Contreras Rafael Jerez Moreno Matilde Guadalupe Hernández Carlos Rafael Urquilla Bonilla Alfredo Ortega Gisela de León Ana Marcia Aguiluz), Editorial Diakonia, Honduras, 2018

VII. EL CASO DE COSTA RICA, O DE CÓMO EL JUEZ CONSTITUCIONAL EVADIÓ LA DISCUSIÓN SOBRE EL SUPUESTO DERECHO POLÍTICO A LA REELECCIÓN (2003)

En primer lugar, debemos hacer mención a la sentencia dictada por Sala Constitucional de la Corte Suprema de Costa Rica, de 4 de abril de 2003,[23] en un juicio iniciado mediante una acción de inconstitucionalidad que se intentó contra la reforma constitucional del artículo 132.1 de la Constitución Política, en la cual se alegó no sólo que en el procedimiento de reforma se había violentado lo dispuesto en el artículo 195 de la Constitución Política, sino que la prohibición impuesta en la reforma a los expresidentes de la República de volver a ocupar la primera magistratura, se consideraba inconstitucional, pues con ello se le suprimían sus derechos a elegir y a ser electo. Además, se estimó que con la reforma impugnada se violentaban los artículos 1, 2, 23 y el 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los derechos de libertad de elegir y de ser elegidos, así como la democracia electoral, llegándose a argumentar que la prohibición a la reelección violentaba:

> "no solo el fuero humano de ser elegido en condiciones de igualdad -discriminándolos por haber ejercido antes la presidencia de la república-, sino el de todos los costarricenses de votar en elecciones periódicas que garanticen la libre expresión de la voluntad de los electores, en este caso, la libre voluntad de reelegir a un expresidente de la república en condiciones de igualdad."

Dos motivos de inconstitucionalidad fueron entonces los que se plantearon ante la Sala Constitucional: uno de forma, por no haberse seguido el procedimiento constitucional prescrito para aprobar una reforma a la Constitución; y otro de fondo, por considerar que la reforma sancionada violaba derechos garantizados en la Constitución y en la Convención Americana de Derechos humanos.

---

23 Exp. O2-005494-0007-CO

Sobre lo segundo, la Procuraduría General de la República argumentó en el proceso, con toda razón, que la Ley de la Jurisdicción Constitucional no estableció expresamente la posibilidad de que la Sala pudiera conocer de acciones de inconstitucionalidad contra el contenido de la Constitución Política, como lo decidió también en la antes mencionada sentencia el Tribunal Constitucional de república Dominicana en 2018, considerando que los Tribunales Constitucionales deben estar subordinados a la Constitución, no pudiendo sustituir la voluntad de un pueblo, "quien la delega en una Asamblea Constituyente o en la Asamblea Legislativa que actúa conforme al artículo 195." Agregó, además, la Procuraduría, que la Sala nunca había declarado "la inconstitucionalidad de una norma de la Constitución tomando como parámetro de constitucionalidad los instrumentos internacionales vigentes en el país," considerando, además, con razón, que "la prohibición de la reelección no viola principios esenciales del Estado de derecho."

La Sala Constitucional, en su sentencia,[24] declaró su propia competencia para conocer de la acción de "la inconstitucionalidad de la reforma constitucional aquí impugnada," es decir, "de la reforma del artículo 132 inciso 1), de la Constitución Política de 1949, realizada mediante ley No. 4349 del 11 de julio de 1969," que restringió la posibilidad de la reelección presidencial; en su carácter de órgano constitucional "encargado de garantizar la supremacía de las normas y principios constitucionales y tutelar los derechos y garantías fundamentales."

Para decidir, la Sala Constitucional pasó revista al tema de la reelección presidencial en la historia de Costa Rica, destacando cómo, desde el inicio, y al contrario del caso antes mencionado de Venezuela, las Asambleas Constituyentes mostraron una clara tendencia a reconocer el derecho de reelección a aquellas personas que ejercieran el Poder Ejecutivo. Ello fue así hasta la reforma constitu-

---

24 La sentencia se dictó bajo la Ponencia de la magistrada Ana Virginia Calzada Miranda. La Sala estuvo integrada por: Luis Fernando Solano C. (Presidente), Luis Paulino Mora M., Carlos M. Arguedas R., Ana Virginia Calzada M., Adrián Vargas B., Gilbert Armijo S., y Ernesto Jinesta L.

cional de 1949, en la cual se estableció un límite temporal a la reelección presidencial para los que "hubieran servido la Presidencia en cualquier lapso dentro de los ocho años anteriores al período para cuyo ejercicio se verificare la elección (artículo 132 inciso 1). En todos los casos, las regulaciones constitucionales las habían adoptado Asambleas Constituyente, siendo la reforma adoptada mediante la Ley No. 4349 de 11 de julio de 1969, que fue la impugnada, la única vez en la cual la reelección se reguló por la Legislatura, estableciéndose la posibilidad de "la reelección por una sola vez, a todas aquellas personas que en ese momento, ostentaban la condición de expresidentes."

La Sala, por otra parte, se refirió al "derecho de elección, como derecho político," al cual consideró como "un derecho fundamental," agregando que históricamente, conforme a la Constitución Política de 1949, "fue la voluntad popular a través de la Constituyente, la que dispuso que existiera la reelección presidencial, con el fin de garantizarse el pueblo el efectivo derecho de elección;" y haciendo referencia a la Convención Americana de Derechos Humanos (artículo 23), en particular al derecho de los ciudadanos a "votar y ser elegidos," con la posibilidad de que se establezcan por ley limitaciones solo "por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal." La sala, de allí, concluyó con la afirmación de que:

> "La reelección, según se desprende de la voluntad popular suscrita históricamente, establece la posibilidad para el ciudadano de elegir <u>libremente</u> a sus gobernantes, por lo que al reformarse la Constitución en detrimento de la soberanía del pueblo, y en desgaste de sus derechos fundamentales, lo que se produjo en este caso fue la imposición de más limitaciones que las ya existentes en razón de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena."

Con base en esta premisa, la Sala consideró que "de resultar inconstitucional la forma en que la Asamblea Legislativa suprimió este derecho, implicaría que su restauración deba sujetarse al procedimiento correspondiente," pasando a analizar la forma cómo se

sancionó la reforma constitucional por la Asamblea Legislativa, de lo cual concluyó con la afirmación de que:

> "la Asamblea Legislativa carece de competencia para hacer una reforma parcial que afecte los derechos fundamentales y las decisiones políticas fundamentales, por el procedimiento establecido en el artículo 195 de la Constitución Política. La Asamblea Nacional Constituyente estableció en el numeral 132 de la Constitución regulaciones a los derechos políticos de quienes aspiren al cargo de presidente o vicepresidente de la República. En el caso que nos ocupa en esta decisión judicial, el inciso 1) prohibía la reelección únicamente para aquellos que hubieren ejercido la Presidencia en cualquier lapso dentro de los ocho años anteriores al período para cuyo ejercicio se verificare la elección. La reforma operada por Ley No. 4349 prohibió en forma total la reelección presidencial, afectando negativamente derechos políticos de los ciudadanos y al actuar así, la Asamblea Legislativa, en ejercicio del Poder Constituyente de reforma parcial, excedió los límites de su competencia."

De ello, la Sala concluyó su sentencia decidiendo que una reforma constitucional mediante la cual se limite un derecho político dado por el constituyente originario, como era el relativo a la reelección presidencial, debía hacerse "a través del mecanismo de reforma general previsto en el artículo 196 constitucional," considerando en consecuencia que "la reforma al artículo 132 de la Constitución Política, operada mediante la Ley N° 4349, se produjo una violación al procedimiento previsto según lo señalado," declarándola nula.

Debe precisarse que la Sala, en su decisión, aun cuando en la motiva se pronunció por considerar el "derecho a la reelección" como un derecho político "fundamental," en la resolutoria no se pronunció sobre el fondo de lo que era el debate constitucional en materia de reelección presidencial, en el marco del principio democrático, que exige optar, ante limitaciones impuestas a la reelección, entre la protección de los derechos individuales de los ciudadanos a elegir y ser electos, y el derecho colectivo a la alternabilidad republicana en el gobierno, el cual, sin embargo, ni se mencionó.

Aclaró, en todo caso, la Sala que, con especial fundamento en el principio democrático, en realidad:

> "lo revisado por este Tribunal es el procedimiento mediante el cual se produjo la reforma constitucional aquí impugnada, no sobre la conveniencia del instituto de reelección presidencial, por cuanto tal decisión es una competencia que le corresponde en forma exclusiva al poder constituyente originario."

El tema central de la discusión sobre la existencia o no de un supuesto derecho a la reelección, o de la prevalencia de la aplicación en esta materia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en relación con la Constitución, que se planteó en los alegatos ante la Sala, sin embargo no fueron considerados por la misma, limitándose la sentencia a anular la previsión mencionada del artículo 132 de la Constitución que prohibía la reelección, por no ajustársela reforma al procedimiento previsto en la Constitución, con lo cual, en todo caso se abrió la posibilidad para permitir de nuevo la elección de Óscar Arias para otro mandato (2006-2010).

VIII. EL CASO DE VENEZUELA, O DE CÓMO EL JUEZ CONSTITUCIONAL DESCONOCIÓ EL PRINCIPIO PÉTREO A LA ALTERNABILIDAD REPUBLICANA (2009)

En Venezuela, como se ha dicho, desde 1811 se estableció el principio democrático republicano de la alternabilidad en el gobierno, a cuyo efecto, a través de toda la historia del país, en las Constituciones se estableció la prohibición de la reelección presidencial inmediata, lo cual sin embargo, tuvo escasas excepciones, que fueron insertadas en las Constituciones sancionadas en los gobiernos autoritarios, como fue el caso de la efímera Constitución de 1857; de las Constituciones de Juan Vicente Gómez de 1914, 1922, 1925, 1928, 1929 y 1931, y de la Constitución de Marcos Pérez Jiménez de 1953.[25]

---

[25] Véase Allan R. Brewer-carías, *Las Constituciones de Venezuela,* 2 vols, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas 2008. Véase

La prohibición de la reelección inmediata, en cambio, respecto del presidente de la República, fue más amplia en el período democrático iniciado en 1958, habiéndose extendido en la Constitución de 1961 a los dos períodos siguientes (10 años).

La Constitución de 1999, por su parte, flexibilizó el principio de la alternabilidad, habiendo sido la única en la historia constitucional que permitió la posibilidad de reelección presidencial de inmediato aun cuando limitándola por una sola vez, para un nuevo período constitucional. En consecuencia, fue conforme a la Constitución que en 2006 se reeligió a Hugo Chávez para un segundo período; quien, al año siguiente, en 2007, fue quien propuso reformar la Constitución, para eliminar de su texto el principio de la alternabilidad republicana y en cambio establecer el principio de la reelección indefinida, a los efectos de perpetuarse en el poder, como era su proyecto.[26]

Como se dijo, sin embargo, el principio de la alternabilidad del gobierno, desde el mismo inicio de la República fue establecido como un principio de carácter pétreo. La Constitución dice: "El gobierno es y será siempre alternativo" (art. 6), buscándose evitar el continuismo o a la permanencia en el poder por una misma persona; principio que solo podría ser modificado mediante el mecanismo de una Asamblea Nacional Constituyente. Dicho principio, por supuesto, no se puede confundir con el principio del gobierno "electivo" o el más general principio "democrático" que el mismo artículo 6 de la Constitución establece, pues una cosa es poder elegir a los gober-

---

igualmente, Allan R. Brewer-Carías, *Historia Constitucional de Venezuela*, 2 vols., Editorial Alfa, Caracas 2008

26 Véase sobre la propuesta de reforma constitucional de 2007 los comentarios en Allan R. Brewer-Carías, *La reforma constitucional de 2007 (Comentarios al proyecto inconstitucionalmente sancionado por la Asamblea Nacional el 2 de noviembre de 2007),* Colección Textos Legislativos, No. 43, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007.

nantes, y otra cosa es el principio de alternabilidad que impide poder escoger al mismo gobernante ilimitadamente.[27]

La Sala Constitucional del Tribunal Supremo, sin embargo, a comienzos de 2009, y luego de que el pueblo mediante referendo de diciembre de 2007 rechazara el proyecto de reforma constitucional que pretendía eliminar el principio de la alternabilidad republicana estableciendo la reelección indefinida del presidente de la República, para "facilitar" la posibilidad de reformar el principio mediante una "Enmienda constitucional" para eliminar la alternabilidad republicana; mediante sentencia No. 53 de 3 de febrero de 2009 procedió a "interpretar" el artículo 6 de la Constitución afirmando, en contra de su texto, que el principio de la alternabilidad "lo que exige es que el pueblo como titular de la soberanía tenga la posibilidad periódica de escoger sus mandatarios o representantes," confundiendo fraudulentamente "gobierno alternativo" con "gobierno electivo." Por ello, fue falso lo que afirmó la Sala Constitucional en la misma sentencia en relación con el principio de la alternabilidad, el sentido de que "sólo se infringiría el mismo si se impide esta posibilidad al evitar o no realizar las elecciones."

Con su sentencia, la Sala Constitucional lo que hizo fue mutar ilegítimamente el texto de la Constitución pues, al contrario de lo que afirmó, la eliminación de la causal de inelegibilidad para el ser electo para cargos públicos derivada de su ejercicio previo por parte de cualquier ciudadano, sí trastocaba el principio de alternabilidad en el ejercicio del poder.

Se insiste, lo argumentado por la Sala Constitucional se refirió al principio de gobierno "electivo" que en los términos del mismo artículo 6 de la Constitución, es el que implica que "el electorado, como actor fundamental del proceso democrático, acuda a procesos comiciales periódicamente en los que compitan, en igualdad de

---

27 Véase sobre el principio de la alternabilidad republicana en Venezuela, en Allan R. Brewer-Carías, "El Juez Constitucional vs. la alternabilidad Republicana. (La reelección continua e indefinida)," en *Revista de Derecho Público*, N° 117, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2009, pp. 205 ss.; y en *Analitica.com, 2019*, en http://www. analitica.com/va/politica/opinion/6273405.asp

condiciones, las diversas opciones políticas que integran el cuerpo social;" pero no al principio de gobierno "alternativo" que implica que no se pueda elegir indefinidamente una misma persona para el mismo cargo, así haya hecho un "buen gobierno."

El principio de la alternabilidad, para evitar el continuismo en el poder, precisamente implica la limitación que el pueblo, como poder constituyente originario, se impuso a sí mismo, en cuanto a la "oportunidad de decidir entre recompensar a quienes estime como sus mejores gobernantes, o bien renovar completamente las estructuras del poder cuando su desempeño haya sido pobre." Esa "oportunidad" quedó reducida en la Constitución a la posibilidad de una sola relección de inmediato, por una sola vez para un período inmediato. Por tanto, establecer la reelección continúa como se pretendía con la reforma constitucional de 2007, sí alteraba el principio fundamental del gobierno "alternativo", que es distinto del principio del gobierno "electivo," necesitándose para su reforma, dada la formulación pétrea del artículo 6 de la Constitución (es y será siempre), no de alguna modificación constitucional por los procedimientos de Enmienda ni de Reforma Constitucional, sino solo mediante la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente.

La Sala Constitucional, sin embargo, con su sentencia No. 53 de 03-02-2009, una vez más al servicio del autoritarismo,[28] lo que hizo fue mutar la Constitución a través de una interpretación, modificando ilegítimamente el sentido del principio del gobierno 'alternativo" que el pueblo dispuso al aprobar mediante referendo la Constitución de 1999, que siempre debía regir sus gobiernos, y que el mismo pueblo ratificó en 2007 al rechazar, también mediante referendo, la reforma constitucional que pretendía introducir la reelección presidencial indefinida.

La inconstitucional sentencia, en todo caso, lo que implicó fue que se despejara fraudulentamente el camino para que el régimen

---

28 Véase Allan R. Brewer-Carías, "El Juez Constitucional al servicio del autoritarismo y la ilegítima mutación de la Constitución: el caso de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela (1999-2009)", en *Revista de Administración Pública*, No. 180, Madrid 2009, pp. 383-418.

autoritario pudiera someter a referendo en el mismo año 2009, una Enmienda Constitucional para borrar del texto el principio pétreo de la prohibición de reelección indefinida, que conforme a la Constitución solo podía modificarse mediante la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente. En definitiva, la Enmienda se aprobó, en fraude a la Constitución y a la voluntad popular, quedando totalmente eliminado en Venezuela el principio de la alternabilidad republicana.[29]

IX. EL CASO DE NICARAGUA O DE CÓMO EL JUEZ CONSTITUCIONAL DECLARÓ "INCONSTITUCIONAL" NORMAS DE LA CONSTITUCIÓN (2009)

Al contrario de lo que sucedió en República Dominicana en 2018, donde como hemos comentado, el Tribunal Constitucional se negó a conocer de una acción que pretendía se declarara inconstitucional una disposición que limitaba la reelección presidencial contenida en la propia Constitución, en Nicaragua, nueve años antes había ocurrido lo contrario.

En efecto, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia de Nº 504 del 19 de octubre de 2009,[30] a pesar de la prohibición constitucional expresa que prohibía la reelección, al decidir una acción de amparo constitucional que se había intentado contra una decisión del Consejo Supremo Electoral rechazando la presentación de diversas candidaturas por parte de ex funcionarios que buscaban precisamente la reelección prohibida en sus cargos, en la materia, resolvió para permitirla, proceder pura y simplemente a "reformar" o "mutar" la Constitución, declarando

---

29 Véase los comentarios a la Enmienda de 2009 en Allan R. Brewer-Carías, *Reforma constitucional y fraude a la Constitución (1999-2009)*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas 2009.

30 Véase sobre el caso de Nicaragua: Iván Escobar Fornos, "Relaciones y tensiones de la Justicia Constitucional con los poderes del Estado: crisis permanente (Democracia, gobernabilidad y el Tribunal Constitucional)," en *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, Nº 15, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2011, pp. 67-137.

inconstitucional la norma constitucional que prohibía dicha reelección presidencial, y en consecuencia declarándola inaplicable.[31]

En efecto, el artículo 147.a de la Constitución entonces vigente en 2009 establecía que:

> "No podrá ser candidato a presidente ni vicepresidente de la República: a) El que ejerciere o hubiere ejercido en propiedad la Presidencia de la República en cualquier tiempo del período en que se efectúa la elección para el período siguiente, ni el que la hubiere ejercido por dos períodos presidenciales."

Se trataba, como resulta del propio texto, de una prohibición constitucional clara y diáfana prohibiendo la reelección presidencial, que no podría ser cambiada o reformada sino mediante los mecanismos de reforma constitucional.

Sin embargo, no ocurrió así, habiendo sido en este caso, el Juez Constitucional el que decidió mutar la Constitución al conocer de un proceso que, además, estaba prohibido en la legislación.

En efecto, el caso que originó esta sentencia, se inició con la decisión adoptada por el Consejo Supremo Electoral de Nicaragua, de rechazar la petición que diversos candidatos en procesos electorales le habían formulado unos días antes de la sentencia, solicitando que se admitieran sus postulaciones para la reelección, argumentando, para ello, que el Consejo les debía aplicar el principio de igualdad a todos los funcionarios públicos en materia electoral, ignorando las previsiones constitucionales.

---

[31] Véase lo que expusimos en Allan R. Brewer-Carías, *La patología de la Justicia Constitucional,* Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2014, pp. 197-199; y en *Los jueces constitucionales controlando el poder o controlados por el poder. Algunos casos notorios y recientes (Estados Unidos, Nicaragua, Bolivia, Paraguay, Reino Unido, Suráfrica, Venezuela, Honduras, República Dominicana, El Salvador, Colombia, Perú, Costa Rica, Chile, Brasil),* Segunda edición corregida y aumentada, Colección Biblioteca de Derecho, Ediciones Olejnik, Buenos Aires, 2018.

El Consejo Supremo Electoral, por supuesto, con base en la mencionada norma constitucional, rechazó las solicitudes que se le formularon, fundamentándose en todo caso en el argumento final de que el organismo carecía de competencia para resolver sobre tales materias.

Las decisiones del Consejo Supremo Electoral en Nicaragua, conforme a la legislación vigente son definitivas, y contra las mismas, de conformidad con el artículo 52.5 de la Ley de Amparo, no procede acción de amparo, por lo que al intentarse acciones de amparo contra las decisiones de rechazo de las solicitudes para reelección, la Sala Constitucional debió haberlas declarado inadmisibles.

Sin embargo, a pesar de esta restricción legal, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia entró a conocer de la acción de amparo propuesta, procediendo a decidir, en definitiva, que la referida norma constitucional que prohibía expresamente la reelección presidencial era "inaplicable," por considerarla violatoria del principio de la igualdad, con lo cual no sólo entro a juzgar la "inconstitucionalidad" de la Constitución, lo que es un despropósito, sino que decidió, en forma totalmente ilegítima, mutar la Constitución, eliminando así del texto fundamental la rígida prohibición constitucional establecida en relación con la reelección presidencial.[32]

Con posterioridad, la decisión de la Sala Constitucional fue ratificada por la Corte Plena de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia del 30 de septiembre de 2010, con el objeto de darle efectos *erga omnes* a la decisión.

En esta forma, como consecuencia de la sentencia de la Sala Constitucional del 19 de octubre de 2009 dictada sólo cuatro días después de que se habían presentado las postulaciones iniciales ante el Consejo Supremo Electoral, en Nicaragua se cambió la Constitu-

---

[32] Véase Sergio J. Cuarezma Terán and Francisco Enríquez Cabistán, *Nicaragua National Report*, XVIII International Congress of Comparative Law, Washington, July 2010, p. 43; Allan R. Brewer-Carías, *Constitutional Courts as Positive Legislators*, Cambridge University Press, New York 2011, p. 101.

ción sin haberse seguido los procedimientos de revisión de la misma, permitiéndose en consecuencia la posibilidad de reelección presidencial del presidente Daniel Ortega.

Para ello, la Sala consideró que la norma del artículo 147.4.a y 147.b de la Constitución violaba el derecho a la igualdad, el derecho al sufragio y el derecho a la personalidad consagrados en los artículos, 27, 47, 48, 50 y 51 de la Constitución, entre otros, declarando en consecuencia que la norma era inconstitucional en la parte antes mencionada.[33]

La sentencia consideró en efecto, que el derecho a la igualdad podía considerarse violado porque el artículo 147 contenía una "interdicción electoral solo para el presidente" lo cual consideró la Sala que "representa un trato desigual, cuando como queda claro hay igualdad de condiciones…". Afirmó además la Sala Constitucional:

---

[33] Véase el comentario a la sentencia, el Dr. Iván Escobar Fornos, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua, quien indicó que: "Se ha considerado que ésta no es una interpretación [de la Constitución] como se pretende sino más bien una derogación de la prohibición de la reelección antes señalada". Véase Iván Escobar Fornos, "Relaciones y tensiones de la Justicia Constitucional con los poderes del Estado: crisis permanente (Democracia, gobernabilidad y el Tribunal Constitucional)" *ob. cit.*, pp. 67-137; y en Ensayo presentado por el autor ante la Mesa Redonda Jurídica Internacional organizada por la Fundación Alexandre Guzmán y el Instituto de Pesquisa de Relaciones Internacionales (del ITAMARATI, Brasil), Septiembre, 2010, p. 33; citado en el documento de presentado por Renaldy J. Gutiérrez, *Estado de Derecho, Misión de la Federación Interamericana de Abogados (Las Experiencias de Nicaragua y El Salvador), ¿Justicia Constitucional o Activismo Judicial?,* presentado en el Seminario de derecho comparado sobre separación de poderes del Estado y la "Political Questions Doctrine" en los Estados Unidos de América, organizado por Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en cooperación con Duquesne University (Pittsburh), San José, Costa Rica, 28 y 29 de marzo de 2012.

> "que los principios constitucionales que informan nuestra Constitución Política en su Preámbulo y Parte Dogmática, prevalecen sobre el resto de Disposiciones Constitucionales que conforman nuestra Constitución Política…".

De seguidas, la Sala Constitucional, además de referirse a los "principios constitucionales" que informan los derechos fundamentales, hizo mención a:

> "la Soberanía, al igual que la igualdad, la unidad centroamericana, la independencia, la autodeterminación, la paz social, el bien común, la libertad, la justicia, el respeto a la dignidad de la persona humana, el pluralismo político, social y étnico, la cooperación internacional, el respeto a la libre autodeterminación de los pueblos."

Con base en ello, la Sala Constitucional concluyó afirmando, sin mucha ilación, que los miembros del Consejo Supremo Electoral no podían:

> "negarse a cumplir con la voluntad del pueblo soberano, de elegir y ser elegido de manera directa como sus representantes a los ciudadanos que crean conveniente, aplicando de manera inescrutable [sic] los principios fundamentales de igualdad, libertad y soberanía, de no ser así ocurriría una muerte política para los recurrentes, violando también el derecho al reconocimiento de la personalidad y capacidad jurídica… y el reconocimiento de los derechos inherentes a la persona humana consignados en las Declaraciones Universales de Derechos Humanos…"

De ello concluyó la Sala afirmando que la decisión accionada en amparo, del Consejo Supremo Electoral del 16 de octubre de 2009, transgredía:

> "los ya referidos principios constitucionales de los ciudadanos nicaragüenses, por lo cual resulta falta de motivación y congruencia, violando el derecho de petición y a obtener una resolución fundada en derecho; en consecuencia, debe ampararse a los recurrentes."

La consecuencia de todos estos argumentos, fue entonces la decisión de la Sala Constitucional de "declarar la inaplicabilidad del Art. 147 de la Constitución", "únicamente en la parte relativa a la prohibición de la reelección presidencial," por existir "una antinomia constitucional con respecto a "los principios constitucionales antes referidos."

Es decir, la Sala Constitucional de la Corte Suprema en Nicaragua en una forma por demás bizarra, declaró la inconstitucionalidad de una norma constitucional, con lo cual mutó la Constitución, permitiendo así la reelección presidencial en dicho país en particular del presidente Daniel Ortega, que era el propósito buscado, lo que se materializó en las elecciones generales de noviembre de 2011, y luego, en las elecciones de 2016. [34]

X. EL CASO DE HONDURAS O DE CÓMO EL JUEZ CONSTITUCIONAL DESAPLICÓ LA CONSTITUCIÓN IGNORANDO LA EXISTENCIA DEL DERECHO COLECTIVO A LA ALTERNABILIDAD (2015)

En Honduras se siguió el ejemplo de Nicaragua, aun cuando después de antecedentes tortuosos y de previsiones constitucionales más severas.[35]

En efecto, la Constitución de Honduras, vigente en 2009, podía considerarse como uno de los pocos textos constitucionales latinoamericanos que establecía mecanismos relativamente sencillos para su reforma, excluyendo la intervención del pueblo en el procedimiento de reforma, permitiendo en su artículo 373 la adopción de las reformas constitucionales por el Congreso, como poder consti-

---

[34] Véase los comentarios en Allan R. Brewer-Carías, *Los jueces constitucionales: controlando al poder o controlados por el poder Algunos casos recientes*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2017, pp. 406 ss.

[35] Véase Allan R. Brewer-Carías, *Reforma Constitucional, Asamblea Constituyente, y control Judicial: Honduras (2009), Ecuador (2007) y Venezuela (1999)*, Serie Derecho Administrativo No. 7, Universidad Externado de Colombia, Bogotá 2009.

tuyente derivado, mediante el voto de los dos tercios de la totalidad de sus miembros; las cuales, además, debían ser ratificadas por la subsiguiente legislatura ordinaria, por igual número de votos.

Esta forma relativamente sencilla del procedimiento de reforma constitucional, sin embargo, puede decirse que tenía su contrapartida en la inclusión, en la misma Constitución, de una importante cláusula pétrea referida a diversos aspectos constitucionales sustantivos que no podían reformarse en la forma prevista en la misma.

En efecto, el artículo 374 de la Constitución disponía que no podían ser reformados mediante el mencionado procedimiento de reforma constitucional, "los artículos constitucionales que se refieren a la forma de gobierno, al territorio nacional, al período presidencial, a la prohibición para ser nuevamente presidente de la República, el ciudadano que lo haya desempeñado bajo cualquier título y referente a quienes no pueden ser presidente de la República por el período subsiguiente."[36]

---

[36] Una norma de este tipo, como se dijo, no es frecuente en América Latina, y quizás es sólo comparable con las previsiones de la Constitución de Guatemala donde también se establece en el artículo 281 de la Constitución que "en ningún caso podrán reformarse los artículos 140 (independencia del Estado y al sistema de gobierno), 141 (soberanía popular), 165, inciso g) (desconocimiento del mandato del Presidente después de vencido su período constitucional), 186 (prohibiciones para optar a cargos de Presidente y Vicepresidente) y 187 (prohibición de reelección), ni en forma alguna toda cuestión que se refiera a la forma republicana de gobierno, al principio de no reelección para el ejercicio de la Presidencia de la República, ni restársele efectividad o vigencia a los artículos que estatuyen alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República, así como tampoco dejárseles en suspenso o de cualquier otra manera de variar o modificar su contenido." Véase Allan R. Brewer-Carías, "Modelos de revisión constitucional en América Latina", en *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, enero-diciembre 2003, N° 141, Caracas 2004. pp. 115-156; y en Walter Carnota y Patricio Marianello (Directores), *Derechos Fundamentales, Derecho Constitucional y Procesal Constitucional,* Editorial San Marcos, Lima 2008, pp. 210-251.

La Constitución de Honduras, por otra parte, preveía expresamente la consecuencia de la violación de estas normas constitucionales, por ejemplo, en materia de limitación a la reelección presidencial (artículo 239 que disponía que "el ciudadano que haya desempeñado la titularidad del Poder Ejecutivo no podrá ser Presidente o Designado"), al disponer que "*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 años para el ejercicio de toda función pública."

Además, el artículo 4 de la misma Constitución de Honduras, después de declarar que "la forma de gobierno es republicana, democrática y representativa" agregaba que "la alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República es obligatoria," disponiendo que "La infracción de esta norma constituye delito de traición a la Patria," llegando tan lejos como prever en su artículo 42.5 como una de las causales de la pérdida de "la calidad de ciudadano", el hecho de "incitar, promover o apoyar el continuismo o la reelección del Presidente de la República."

Ese fue el contexto jurídico constitucional de la alternabilidad republicana concebida, al igual a como está en la Constitución de Venezuela, como principio pétreo, que el entonces presidente José Manuel Zelaya comenzó a plantear en 2009 la posibilidad de proceder a convocar una Asamblea Nacional Constituyente como mecanismo de reforma constitucional no previsto ni regulado en la Constitución (entre otros aspectos para incluir la reelección indefinida del Presidente de la República). Zelaya, en es forma, sin duda, trató de seguir los pasos diseñados en el precedente que se había desarrollado en Venezuela en 1999, y que luego se siguió en Ecuador y Bolivia, basado en interpretaciones constitucionales tortuosas, [37][38]

---

[37] Véase Allan R. Brewer-Carías, *Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2012.

[38] Véase Allan R. Brewer-Carías, "La configuración judicial del proceso constituyente o de cómo el guardián de la Constitución abrió el camino para su violación y para su propia extinción", en *Revista de De-*

fundamentadas un supuesto principio de "nuevo constitucionalismo" que despreciaba la supremacía de la Constitución.[39]

El intento de reformar la Constitución mediante la dicha convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente fue, en definitiva, bloqueada por decisión del Juzgado de Letras de lo Contencioso Administrativo de Tegucigalpa,, el cual como tribunal contencioso administrativo asumió su función, y procedió a controlar la constitucionalidad y legalidad de las actuaciones del presidente de la República, llegando, mediante sentencia de 27 de mayo de 2009, a suspender los efectos de los actos ejecutivos dictados con tal propósito, en particular, el decreto ejecutivo N° PCM-05-2009 de 23 de marzo de 2009, en el cual se había ordenado realizar una "amplia consulta popular" para que la ciudadanía hondureña pudiera expresar libremente su acuerdo o no con " *la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente que apruebe una nueva Constitución Política.*" [40]

El día anterior a la sentencia, sin embargo, es decir, el 26 de mayo de 2009, el Presidente de la República en Consejo de Ministros emitió un "nuevo" Decreto Ejecutivo N° PCM-19-2009, que solo fue publicado un mes después (25 de Junio de 2009, N° 31.945), mediante el cual se decidió anular y dejar "sin ningún valor y efecto" el Decreto PCM-05-2009 que ordenaba la consulta popular, a partir de su emisión; y lugar de la misma, mediante un nuevo Decreto N° PCM-20-2009 dictado el mismo día 26 de mayo de 2009, el Presidente dispuso que se realizase, no una consulta popular, sino "*una encuesta nacional de opinión,*" en este caso

---

recho Público, Nº 78-80, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1999, pp. 55-73.

39 Véase Allan R. Brewer-Carías, *El "nuevo constitucionalismo latinoamericano" y la destrucción del Estado democrático por el juez constitucional. El caso de Venezuela*, Colección Biblioteca de Derecho Constitucional, Ediciones Olejnik, Madrid, Buenos Aires, 2018.

40 Véase en Allan R. Brewer-Carías, *Reforma Constitucional, Asamblea Constituyente, y control Judicial: Honduras (2009), Ecuador (2007) Y Venezuela (1999),* Serie Derecho Administrativo No. 7, Universidad Externado de Colombia, Bogotá 2009.

para que el pueblo decidiera directamente "*la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente.*"[41]

El mismo día del anuncio presidencial del decreto N° PCM-27-2009, el 29 de mayo de 2009, los abogados del Ministerio Público que actuaban como parte demandante en el proceso contencioso administrativo, solicitaron aclaratoria de la sentencia interlocutoria de suspensión de efectos que se había dictado, y el Juez Titular, ante la evidente "reedición" del acto suspendido, mediante sentencia de 27 de mayo del 2009 acordó que la suspensión de efectos ya decidida, se extendía a cualquier otro acto administrativo "así como cualquier cambio de denominación en el procedimiento de consulta o interrogatorio, que implique evadir el cumplimiento de la sentencia interlocutoria que se aclara."

Contra las decisiones del Juzgado de Letras de lo Contenciosos Administrativo, el Presidente de la República en su condición de Titular del Poder Ejecutivo intentó una bizarra acción de amparo por ante la Corte de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo en Tegucigalpa, la cual mediante sentencia de 16 de junio de 2009, consideró que siendo el proceso contencioso administrativo desarrollado ante el Juzgado de Letras, un proceso en el cual las partes eran el Ministerio Público como demandante, y el Estado de Honduras como demandado, la acción de amparo que pudiera intentarse contra las decisiones dictadas en el proceso sólo podían ser interpuestas por las partes interesadas en el mismo; de lo que concluyó resolviendo que:

> "siendo el demandado, el Estado de Honduras, resulta obvio que quien interpone el amparo [el presidente de la República] carece de legitimación para ejercer la presente acción, puesto que constitucionalmente el representante legal del Estado es la Procuraduría General de la República, quien no ha interpuesto recurso alguno y por ende ha consentido la sentencia y la aclaración recurrida."

---

41 *Idem*.

El Juzgado contencioso administrativo cumplió con conminar en tres oportunidades al presidente de la República a cumplir con el fallo dictado, pero la respuesta del presidente fue desacatar las decisiones judiciales y anunciar que procedería con la encuesta convocada. Ello provocó la emisión de una nueva sentencia día 24 de junio de 2009, ordenando a las Fuerzas Armadas de Honduras, por medio del Jefe del Estado Mayor Conjunto, "el *inmediato decomiso* de toda la documentación y material necesario y relacionado con la encuesta de opinión que el Poder Ejecutivo, en *abierta violación a la orden emanada de este Juzgado*, pretende realizar el día domingo 28 de junio de dos mil nueve." El Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, al acatar la decisión judicial, fue destituido de su cargo por el presidente de la República.

Contra ello, dicho Jefe del Estado mayor y el Fiscal Especial para la Defensa de la Constitución, actuando a favor de *los intereses generales de la sociedad y del orden jurídico constitucional*, interpusieron sendos recursos de amparo contra la resolución presidencial mencionada por ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (Registro Nos. 881 y 883-09), la cual luego de acumular los recursos, y el 25 de junio de 2009 decidió suspender de manera "provisional del acto reclamado," ordenando el "inmediato cumplimiento a lo ordenado" en la providencia que se ordenó comunicar al Presidente de la República.

Éste desacató públicamente y de nuevo las decisiones judiciales, lo que motivó que el Fiscal General de la República, "en representación de los más altos intereses generales de la Sociedad Hondureña," compareciera ante la Corte Suprema de Justicia, formulando requerimiento fiscal en contra del presidente de la República José Manuel Zelaya Rosales, a acusándolo como responsable, a título de autor, de los delitos contra la forma de gobierno, traición a la patria, abuso de autoridad y usurpación de funciones, en perjuicio de la administración pública y el Estado de Honduras; solicitando se librase contra él orden de captura, para que luego de que se le comunicasen los hechos que se le imputaban, se le recibiera su declaración de imputado, se le suspendiera en el ejercicio del cargo, y se autorizase allanamiento de morada. Solicitaron, además, que la Corte Suprema instruyera a las Fuerzas Armadas de Honduras a través

del Jefe del Estado Mayor Conjunto, la facultad de hacer que se cumplieran los mandatos judiciales y procedieran hacer efectiva la orden de captura del acusado Presidente.

De allí en adelante la historia es conocida: El día 28 de junio de 2009, en efecto, la orden judicial no fue ejecutada tal como se ordenó por la Corte Suprema, y el presidente Zelaya después de haber sido detenido en su residencia durante la noche conforme a lo ordenado en la orden judicial, sin embargo, fue ilegalmente extrañado del país y un avión se lo trasladó a Costa Rica, esto último, indudablemente, en violación de lo previsto en los artículos 81 y 102 de la Constitución.[42]

Pero en el espíritu de la diatriba política que quedó de aquellos incidentes, el tema de la prohibición constitucional sobre la reelección presidencial quedó políticamente pendiente, de manera que seis años después volvió a plantearse, pero esta vez mediante acciones de inconstitucionalidad contra los artículos 239 y 42.5 de la Constitución, y contra el artículo 330 del Código Penal intentadas ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, por un grupo de diputados y un expresidente (Rafael Leonardo Callejas Romero), solicitando de la Sala que declarase la inconstitucionalidad e inaplicabilidad de dichas normas a los recurrentes, por considerar que las mismas violaban derechos y garantías constitucionales, entre ellas, la libertad de expresión, el debido proceso, el derecho a la igualdad, el derecho a ser electo y a la libre representación, a la libre participación en condiciones de igualdad en justas presidenciales garantizados en la Constitución, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. No se mencionó, sin embargo, la muy importante Carta Democrática Interamericana la cal fue ignorada en el proceso.

Se trataba, de nuevo, del absurdo de pretender que un Juez Constitucional decidiera sobre la inconstitucionalidad de la propia Constitución, lo que efectivamente ocurrió.

---

42 *Idem.*

La Sala Constitucional, en efecto, decidió las acciones propuestas mediante sentencia de 22 de abril de 2015,[43] para lo cual comenzó por declarar su propia competencia para "resolver sobre las acciones contra la constitucionalidad de la norma fundamental, en caso de colisionar esta con otra de igual rango y contenido esencial," pudiendo "derogar" dicha norma; así como sobre las acciones de inconstitucionalidad que se intenten contra las leyes como el Código Penal.

En cuanto a la primera de estas "competencias" la Sala consideró que si bien no tenía competencia para reformar la Constitución, partiendo de la supuesta existencia de un "bloque de constitucionalidad y de convencionalidad," estimó que en el caso planteado, "aun tratándose de normas originarias," era supuestamente evidente "la colisión entre derechos fundamentales inherentes a la persona humana también contenidos en la propia Constitución, y la infracción de principios y normas internacionales de derechos humanos, por lo que las normas impugnadas pierden su aplicabilidad, evidenciando a contradicción entre principios constitucionales disímiles o entre principios constitucionales y normas también constitucionales." Ello, a juicio de la Sala, obligaba a Juez Constitucional a interpretar la Constitución y a "escoger una interpretación sobre otra e incluso a aplicar una norma sobre otra o a desaplicar alguna" lo que no implicaba, -dijo- desligarse de la norma sino escoger y aplicar la que corresponde. Para ello, en todo caso, la Sala solo consideró los derechos políticos individuales a elegir y a ser electo, pero ignoró totalmente toda consideración sobre el derecho político colectivo a la democracia y a la alternabilidad republicana, que sin duda inspiraba la norma pétrea de la Constitución que se impugnó.

La Sala, en efecto resolvió, que la misma, en el caso:

---

43 Véase en http://www.poderjudicial.gob.hn/Documents/Fallo SCONS 23042015.pdf Véase por ejemplo, los comentarios de Alvaro Albornoz, "Análisis de la sentencia de la Sala de lo Constitucional de Honduras que elimina artículos constitucionales pétreos y establece la reelección presidencial indefinida," en *Eléutera*, 1 de mayo de 2009, en http://www.eleutera.org/analisis-del-fallo-que-elimina-articulos-constitucionales-petreos-y-establece-la-reeleccion-presidencial-indefinida/

> "Ha debido escoger entre varias normas la libertad de expresión, los derechos políticos y la libertad de creencias o conciencia frente a la norma que permite la reelección; haciéndolo así, porque todos ellos tienen el mismo rango y vigencias constitucionales; y como consecuencia procede la inaplicabilidad de las normas contenidas en los artículos 42, numeral 5 y 239 de la Constitución, por cuanto restringen derechos y garantías de igual rango constitucional, existiendo incompatibilidad con otros derechos fundamentales estipulados en la misma Constitución y en los tratados, convenciones y pactos internacionales sobre derechos manos suscritos y ratificados por el Estado hondureño, como ha quedado plenamente motivado."

La consecuencia de ello fue entonces la declaración por la Sala Constitucional de la inconstitucionalidad de las previsiones de los artículos 239 y 42.5 de la Constitución, declarándolos inaplicables, extendiendo su decisión a declarar igualmente inaplicables los artículos 4 (último párrafo) y 374 de la misma Constitución sobre la restricción a la reelección presidencial.

En cuanto al artículo 330 del Código Penal, la Sala Constitucional declaró su inconstitucionalidad por los mismos argumentos, afirmando que no solo estaba viciado por contener una sanción penal desproporcionada y contraria a la razonabilidad, sin "contraviene la libertad de expresión" garantizada en la Constitución y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Así, a la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Honduras, se limitó a ponderar entre derechos políticos individuales a elegir y ser electo, sin tomar en cuenta el derecho político colectivo que debe prevalecer sobre ambos, como es el derecho del pueblo a la alternabilidad republicana en el gobierno, el cual justifica las limitaciones a la reelección; procediendo por la vía de conocer de una absurda "acción de inconstitucionalidad contra normas constitucionales," a reformar inconstitucionalmente la Constitución, para permitir la reelección presidencial.

Como se resumió en el diario *El País* en 2017:

"Las ambiciones de reelección que al expresidente Manuel Zelaya le costaron el cargo en Honduras, expulsado por un golpe de Estado en 2009, las repite casi sin oposición ni escándalo internacional el actual mandatario, Juan Orlando Hernández. Con el camino despejado por la Sala Constitucional, la cual controla, el Tribunal Electoral aprobó en diciembre su candidatura para un segundo mandato."[44]

XI. EL CASO DE BOLIVIA Y EL SUPUESTO "DERECHO HUMANO A LA REELECCIÓN" PRESIDENCIAL DECREADO POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL (2015)

El mismo tema de la reelección presidencial se planteó en Bolivia, donde el presidente Evo Morales pretendió, en 2015, mediante referendo, introducir el principio de la reelección indefinida para perpetuarse en el poder y eliminar la restricción que establecía la Constitución que limitaba el ejercicio de cargos electivos a solo dos períodos, pretensión que fue rechazada por el pueblo mediante referéndum.[45]

Ante el rechazo popular de la pretensión presidencial, de nuevo, Tribunal Constitucional Plurinacional salió presto a resolver la pretensión de Morales, y en la misma orientación de lo decidido por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Honduras, procedió a desarrollar un absurdo proceso, declarando inconstitucionales las normas de la propia Constitución, e ignorando el derecho del pueblo a la democracia, y a la alternabilidad republicana. Ello lo hizo me-

---

44 Véase el reportaje de Carlos Salinas, "El presidente de Honduras busca una polémica reelección. El Tribunal Electoral aprobó en diciembre la candidatura de Hernández para un segundo mandato," en El País, 8 de febrero de 2017, en https://elpais.com/internacional/2017/02/07/america/1486507036_256528.html

45 Véase la reseña "Bolivia dice "No" en referendo a otra reelección de Evo Morales," en *BBCMundo*, 24 de febrero de 2016, en http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/02/160223_bolivia_evo_morales_referendo_resultado_ep

diante sentencia No. 84 dictada el 28 de noviembre de 2017, decidiendo el derecho de una sola persona a ser reelecto cuantas veces quisiera tenía prevalencia frente el derecho de todo un pueblo a la alternabilidad republicana, no solo inserto en la Constitución, sino expresado formalmente por el pueblo en el referendo mencionado.[46]

El proceso constitucional que se siguió ante el Tribunal Constitucional Plurinacional, en efecto, se inició mediante una "acción de inconstitucionalidad abstracta" interpuesta por un grupo de diputados a la Asamblea Legislativa Plurinacional; quienes demandaron:

Primero, la inconstitucionalidad de los artículos de la Ley de Régimen Electoral (Ley 026 de 30 de julio de 2010), en los cuales, *siguiendo lo pautado en la Constitución,* se dispone que el Presidente, Vicepresidente (art. 52), los Gobernadores (art. 64), los Asambleístas Departamentales (art. 65), los Alcaldes (art. 71), y los Concejales (art. 72), "podrán ser reelectas o reelectos de manera continua por una sola vez," alegando que los mismos supuestamente eran contrarios a los artículos 26 y 28 de la Constitución Política del Estado en concordancia con los artículos 13, 256 y 410.11 de dicha Norma Suprema; y de los artículos 1.1, 23, 24 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)); artículos que en definitiva lo que establecen es el derecho a ser electo, sin discriminaciones. Se ignoró, sin embargo, en esta enumeración de instrumentos internacionales, lo dispuesto en la Carta Democrática Interamericana sobre el derecho a la democracia.

---

46 Véase Allan R. Brewer-Carías, Las nuevas "monarquías hereditarias" latinoamericanas, la democracia como disfraz y la reelección indefinida de los gobernantes. El caso de la sentencia 084 del Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia de 28 de noviembre de 2017, 2 diciembre de 2017, en http://allanbrewercarias.net/site/wp-content/uploads/2017/12/180.-Brewer.doc-Sentencia-No.-84-Bolivia-y-las-nuevas-monarquias.pdf. Véase además, Roberto 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 Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, No 22, Madrid 2018, pp. 165-198, en https://doi.org/10.18042/cepc/aijc.22.06.

El argumento formulado ante el Tribunal, en todo caso, era falaz, pues los artículos mencionados de la Ley de Régimen Electoral que establecen la limitación de la reelección solo por una sola vez, son copia fiel y exacta de lo que dispone la Constitución en sus artículos 156,168, 285.11 y 288, por lo que no podían ser inconstitucionales, pues primero habría que demandar la "inconstitucionalidad de la Constitución," que es lo que veladamente quisieron hacer al formular su segundo petitorio.

Por ello, *segundo*, los demandantes no solicitaron de entrada la declaratoria de inconstitucionalidad de dichos artículos 156,168, 285.11 y 288 de la Constitución, que eran los que establecían la limitación democrática de que los titulares de cargos electivos no podían ser reelectos de manera continua sino una sola vez, sino que lo que solicitaron del Tribunal junto con una acción de inconstitucionalidad de artículos de una Ley, fue como en el caso de Honduras, antes analizado, que se declarara "la inaplicabilidad de los arts. 156,168, 285.11 y 288 de la CPE respecto a la limitación de la reelección por una sola vez de manera continua" por considerar que con ello existiría una "contradicción intra-constitucional de los arts. 26 y 28 de la misma Norma Suprema y por contradecir convencionalmente los arts. 1.1, 23, 24 y 29 de la citada CADH, concordante con los arts. 13, 133, 256 y 410.11 de la CPE," es decir, por supuestamente ser contrarias al derecho al sufragio pasivo, previsto en dichas normas.

Sin embargo, *tercero*, después de esa solicitud de "inaplicabilidad" de las normas constitucionales, los solicitantes terminaron demandando al Tribunal que declarara "la inconstitucionalidad" de las mismas normas contenidas en los artículos 156, 168, 285, y 288 de la Constitución que limitan la reelección "de manera continua por una sola vez."

Los motivos de la acción, como se indicó, básicamente fueron los siguientes:

1. Que la Constitución incorpora a los Tratados y Convenios internacionales en materia de derechos humanos y normas de derecho comunitario en el bloque de la Constitucionalidad (art. 411.11), cediendo en el artículo 256.1 su jerarquía a favor de ellos, al indicar que dichos Tratados y Convenios internacionales cuando declaren

derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, se aplicarán de manera preferente sobre ésta.

2. La Constitución agrega además en sus artículos 13.IV y 256, que los derechos y deberes consagrados en la misma se deben interpretar de conformidad con los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Bolivia, cuando éstos prevean normas más favorables.

3. La Convención Americana sobre Derechos Humanos de 22 de noviembre de 1969, aprobada y ratificada por Bolivia mediante Ley 1430 de 11 de febrero de 1993, dispone en su artículo 23 que los derechos políticos contenidos en su texto, no pueden ser reglamentados sino "exclusivamente" por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por juez competente, en proceso penal, criterios que los impugnantes consideraron que constituyen *'numerus clausus'*.

4. Que la Constitución por una parte reconoce los derechos políticos de los ciudadanos, entre ellos el de ser electos (arts. 26, 28), y por la otra, como una "paradoja," limita el ejercicio de dicho derecho al establecer que los electos a cargos electivos, solo pueden ser reelectos por una sola vez de manera continua (lo que repite la Ley de Régimen Electoral), limitación que no está establecida en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

5. Que de ello resulta que la Convención "claramente enuncia derechos más amplios e irrestrictos, por lo que el Tribunal Constitucional Plurinacional debe efectuar una interpretación conforme a los arts. 13, 256 y 410.11 y de la CPE; y, 1.1, 23, 24 y 29 de la CADH," particularmente de acuerdo al art. 256 de la Constitución, que obliga al Estado a aplicar los tratados e instrumentos internacionales, de manera preferente a la Constitución.

6. Que como consecuencia, el Tribunal en este caso, debería aplicar de forma preferente los artículos 26 de la Constitución; y, 1.1, 23, 24 y 29 de la Convención Americana, "por encima" de los arts. 156, 168 y 285.11 y 288 de la Constitución, "debido a que vulneran derechos fundamentales dentro del ordenamiento jurídico boliviano y derechos humanos en el ámbito del derecho internacional," resultando de todo ello que al "contradecirse con otras normas

constitucionales," "no sólo son inconstitucionales, sino también inconvencionales, pues lesionan y niegan mejores derechos políticos contenidos en el "Pacto de San José de Costa Rica."

7. Que por todo ello, además, los artículos 156, 168, 285.11 y 288 de la Constitución según los impugnantes "se contraponen" con otros artículos 26, 28, 256 y 410.11 de la propia Constitución al restringir el goce del derecho a ser electo como derecho político y reconocido además en la Convención Americana (arts. 1.1, 23, 24 y 29); vulnerando de manera "inconstitucional e inconvencional" derechos humanos más favorables, constitucionalizando disposiciones completamente discriminatorias para el goce efectivo de los derechos humanos, poniendo límite sin justificación alguna al goce de los derechos políticos para que todos los ciudadanos puedan ser reelectos como autoridades de representación popular, mientras el soberano así lo desee;" pues "quien elige es el soberano a través del voto, en consecuencia no se puede limitar la 'participación' y posibilidad de ser electo.

8. Que, al establecerse la restricción en la Constitución, "el Estado boliviano incumplió compromisos al disponer constitucionalmente normas que deniegan el ejercicio de derechos," de lo que resulta que "los artículos de la Norma Suprema señalados, al establecer la limitación de la reelección por una sola vez de manera continua, restringen derechos humanos, como son los derechos políticos y al confrontarse con los arts. 1.1, 23, 24 y 29 de la CADH se constituyen en inconvencionales."

De todo lo anterior, según lo resumió el Tribunal Constitucional, los accionantes demandaron la inconstitucionalidad de las previsiones de los artículos 52, 64, 65, 71, 72, dela Ley del Régimen Electoral en las que se dispone conforme lo prevén los artículos 156, 168, y 285 de la Constitución, que los electos en cargos electivos solo "podrán ser reelectas o reelectos de manera continua por una sola vez;" por "ser presuntamente contrarios a los artículos 26 y 28 de la Constitución, concordantes con los artículos 13, 256 y 410.11 de la misma Constitución y los arts. 1.1, 23, 24 y 29 de la Convención Americana; y además demandaron "la inaplicabilidad de los mencionados artículos 156, 168, 285.11 y 288 de la CPE, respecto a la limitación de reelección por una sola vez de manera continua, alegando la misma contrariedad con las normas mencionadas.

A los efectos de decidir, el Tribunal reafirmó su competencia para para velar por la supremacía de la Constitución Política y ejercer "el control "normativo de constitucionalidad," en particular, al conocer de las acciones de inconstitucionalidad, que "son de puro derecho y tienen por objeto *declarar la inconstitucionalidad de toda norma jurídica incluida en una Ley, decreto o cualquier género de resolución no judicial* que sea contraria a la Constitución Política del Estado," a instancia de las autoridades públicas señaladas en el artículos 73 y 74 del Código Procesal Constitucional, entre quienes están los miembros de la Asamblea Legislativa Plurinacional.

Dicho control de constitucionalidad, como lo insistió el Tribunal es para verificar "*la compatibilidad o incompatibilidad de las disposiciones legales impugnadas con las normas de la Constitución Política del Estado*," reconociéndose como parte del llamado bloque de constitucionalidad a los Tratados Internacionales de derechos humanos, "como normas de rango constitucional," lo que "no solo implica su reconocimiento de su jerarquía constitucional," sino su "aplicación preferente cuando garanticen de mejor manera la vigencia de los derechos humanos" (art. 256 Constitución); y además, de acuerdo con los artículos 13.IV y 256 de la Constitución), su interpretación de acuerdo a lo que determinen los tratados internacionales que en materia de derechos humanos hayan sido ratificados por Bolivia.

Pero además, con base en lo anterior, el Tribunal Constitucional se refirió al **control de convencionalidad que le corresponde conforme a la Convención Americana, incluso** "respecto de la mismísima Constitución Política del Estado, así como de las leyes, decretos, reglamentos y demás resoluciones," en relación con la misma; de manera que si de dicha "contrastación se advierte la existencia de incompatibilidad entre las normas de la Constitución y demás disposiciones infraconstitucionales con los términos de dicha Convención, corresponde igualmente la aplicación preferente de una norma favorable sobre otra; *control de convencionalidad que el Tribunal Constitucional Plurinacional boliviano además, "debe efectuar "no como una potestad, sino*

como un deber" dentro la acción de inconstitucionalidad abstracta" de la cual esté conociendo.[47]

Con base en lo anterior, y a lo establecido en el artículo 256.1 de la Constitución, fue que entonces el Tribunal Constitucional ignorando la existencia de la Carta Democrática Interamericana y de las previsiones sobre el derecho a la democracia en ella establecidas, procedió a considerar que un tratado en materia de derechos humanos que declara derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, "debe ser aplicado con preferencia a ésta," considerando que con ello estaba habilitado:

> "a examinar el fondo de la pretensión planteada y verificar si los arts. 156, 168, 285.11 y 288 de la CPE restringen los derechos establecidos en el art. 23 del "Pacto de San José de Costa Rica", ratificado por Bolivia a través de la Ley 1430 de 11 de febrero de 1993."

Después de analizar el régimen de los derecho políticos en la Constitución de Bolivia, conforme a la jurisprudencia del propio Tribunal, en particular ´"la facultad que tiene toda persona, sin distinción alguna, de elegir y ser elegido; y, como resultado del proceso eleccionario, acceder a ejercer la función pública por decisión popular de los votantes;" y las previsiones de la Convención Americana de Derechos Humanos en la materia, el Tribunal recordó lo expresado en una sentencia de 2012 (SCP 0112/2012 de 27 de abril), sobre las eventuales "antinomias" o "contradicciones" entre normas del Texto Constitucional como una suerte de preceptos "constitucionales inconstitucionales," respecto de las cuales el Tri-

---

47 Como lo expresaron *Roberto Viciano Pastor y Gabriel Moreno González,* en este caso, de lo que se trató fue "del control de convencionalidad utilizado torticeramente por el Tribunal Constitucional de Bolivia," en "Roberto 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 Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, No. 22, Madrid 2018, pp. 165-198, en https://doi.org/10.18042/cepc/aijc.22.06

bunal decidió que le correspondía al mismo resolverlas "invariablemente a favor de las normas constitucionales-principios, dada la primacía interpretativa absoluta de los principios sobre las demás normas de la Constitución."

La colisión entre preceptos constitucionales, a juicio del Tribunal, ponía en evidencia "la existencia de diferentes clases de normas dentro de la Constitución y la distinta gradación jerárquica y validez que tienen cada una de ellas," lo que obligaba al Juez Constitucional a determinar cuál es la norma que puede considerarse de rango superior y cuál era la que debía considerarse como "inconstitucional al interior de la propia Constitución." Ello lo consideró el Tribunal Constitucional como una competencia propia o "facultad extendida," para poder realizar:

> "el control de constitucionalidad de las propias normas constitucionales, cuidando que, en todo su entramado, no existan normas disonantes con los valores supremos, principios fundamentales derechos y garantías que consagra el orden constitucional, garantizando armonía y coherencia en sus términos."

Para ejercer su competencia en esta materia, el Tribunal entonces estableció una delicadísima distinción entre *normas constitucionales principios* y *normas constitucionales reglas*, considerando precisamente que las primeras prevalecen sobre las segundas; pudiendo en definitiva ejercer el control de constitucionalidad sobre las últimas en relación con las primeras.

Y así fue que procedió en este caso cuando analizó las normas de la Constitución que establecen las restricciones democráticas para la reelección de los cargos electivos, solo por una vez consecutiva, afirmando de entrada sin mayor argumentación que:

> "los arts. 156, 168, 285 y 288 de la CPE, al establecer simple y llanamente el tiempo de mandato que rige para cada una de las autoridades que regulan sus preceptos y determinar la posibilidad de que puedan ser reelectas o reelectos por una sola vez de manera continua; no cabe duda de que se constituyen en normas constitucionales-reglas."

Es decir, el Tribunal, para determinar la *norma constitucional-principios,* en este caso, solo atendió al derecho político individual de los ciudadanos a ser electos y a ejercer cargos electivos, conforme se regula en los artículos 26, 28 y 144.11 de la Constitución, los que sin duda "constituyen un elemento preponderante para el fortalecimiento y la realización del principio democrático," y que:

> "implica la posibilidad de presentarse como una opción para participar en la vida política estatal, desempeñando los cargos o funciones de carácter público; y, el derecho a participar en el poder público o ejercer la función pública, lo que significa que la persona previo cumplimiento de los requisitos previstos por el ordenamiento jurídico sea admitida para participar activamente en los cargos públicos, en plena igualdad de condiciones entre varones y mujeres."

De ello, el Tribunal Constitucional dedujo, que no cabía duda en que el artículo 26 de la Constitución:

> "al consagrar derechos fundamentales y establecer principios constitucionales vinculados a la participación política y al ejercicio democrático, se constituye en una norma constitucional-principio, puesto que resguarda los principios democráticos y de soberanía popular, los cuales se materializan en la conformación de los órganos de poder a través del voto, dejando que sea el soberano quien en última instancia decida a través del sufragio quiénes serán sus gobernantes."

Sin embargo, el Tribunal Constitucional ignoró otras previsiones de la Constitución que también consagran *normas constitucionales principio* derivadas del *principio democrático*, y en particular, del derecho del pueblo en su conjunto a la democracia, como derecho colectivo, y a su funcionamiento plural y alternativo, incluso en el marco de instrumentos internacionales que el Tribunal ignoró completamente, de los cuales forma parte Bolivia, como la Carta Democrática Interamericana.

Bajo el ángulo miope que guio el razonamiento del Tribunal, el mismo, al analizar el contenido de los artículos 156, 168, 285.11 y 288 de la Constitución, no entendió el significado democrático del

principio de la alternabilidad republicana que reflejado en dichas normas, que debían considerarse como *normas constitucionales principio,* establecían la restricción a la reelección de los electos en cargos electicos, y evitar el entronizamiento antidemocrático de los gobernantes en el poder; y, al contrario procedió a considerar, no la regulación de aspecto sustancial de la alternabilidad democrática en dichas normas, sino que las mismas lo que regulaban eran "aspectos bien puntuales," como el período de los mandatos y la reelección limitada a una sola vez de manera continua; considerando erradamente entonces que las previsiones solo contenían

> "regulaciones precisas y específicas, vinculadas con cuestiones de carácter fáctico, como ser el periodo de mandato de determinadas autoridades del Estado, la posibilidad de su reelección y el número de veces que es posible hacerlo, reglas que como rasgo característico pueden ser aplicadas por vía de subsunción, a diferencia de los principios que lo son aplicados a través de ponderación, por lo que es posible afirmar que los indicados artículos de la Norma Suprema, se constituyen en normas constitucionales-regla."

No entendió el Tribunal Constitucional el sentido de *norma constitucional-principio* que tienen las previsiones constitucionales que limitan la reelección de los funcionarios electos, como garantía del principio democrático que, conforme a los principios de la Carta Democrática Interamericana, es mucho más que la sola elección de gobernantes.

Por ello, la miopía del Tribunal en considerar las importantes previsiones de los artículos 156, 168, 285.11 y 288 de la Constitución de Bolivia, como simples normas constitucionales-reglas al consagrar las limitaciones a la reelección "por una sola vez de manera continua," cuando se trataba en realidad de *normas constitucionales-principios* derivadas del principio democrático de la alternabilidad republicana, llevó erradamente al Tribunal Constitucional a considerar con toda simpleza, que dichas normas supuestamente contradecían o se oponían a lo que establecen los artículos 26 y 28 de la misma Constitución, que fueron consideradas como las únicas normas constitucionales-principios. En realidad, el Tribunal Constitucional no entendió o no quiso entender que la limitación o restric-

ción impuesta en el goce y ejercicio de los derechos políticos a ser electo y ejercer funciones públicas respecto de la reelección, no es otra cosa que una consecuencia de la necesidad de preservación del principio democrático mediante la garantía de la alternabilidad republicana evitando que los gobernantes se puedan perpetuar en el poder.

En consecuencia, en realidad no había ninguna contradicción o antinomia entre los artículos 156, 168, 285.11 y 288 de la Constitución, que no eran normas constitucionales-reglas sino normas constitucionales-principios, tanto como son las de los artículos 26 y 28 de la misma, y éstas, pues contra lo que dijo el Tribunal, "en la parte de aquéllas que limitan la reelección a una sola vez de manera continua de las autoridades," precisamente contenían normas constitucionales-principios, razón por la cual no fue más que un error inexcusable, o un olvido, haber resuelto la supuesta "antinomia" en favor "de las normas constitucionales-principios que establecen el derecho individual a ser electo, determinando su aplicación preferente frente a las supuestas normas constitucionales reglas que en realidad no eran tales sino normas constitucionales-principios garantes del principio democrático de la alternabilidad.

Por otra parte, el supuesto control de convencionalidad ejercido por el Tribunal Constitucional respecto de las propias normas constitucionales de la Constitución de Bolivia, con base en lo dispuesto en el artículo 23 de la Convención Americana en relación con las restricciones al derecho pasivo al sufragio, es decir, el derecho a ser electo y a ocupar cargos públicos, fue errado en cuanto a la previsión de que el ejercicio de dicho derecho, solo puede "ser reglamentado por la Ley exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal," que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ha considerado como "limitaciones *numerus clausus*."

De entrada, hay que observar que la limitación a la restricción a los derechos que regula la Convención solo se refiere a las que puedan reglamentarse mediante Ley, y la propia Corte Interamericana ha precisado que por Ley ha de entenderse el acto que emana del cuerpo legislativo electo popularmente. La Convención no se

refiere a las restricciones que puedan estar establecidas en la Constitución misma de los Estados, como serían, por ejemplo, las derivadas del régimen de limitaciones a la reelección para la preservación del principio democrático y asegurar la alternancia democrática.

Y en el caso de Bolivia, es claro que las previsiones sobre la limitación a la reelección solo por una vez y en forma continua, no tienen su fuente en la ley sino en la Constitución y si están previstas en la Ley de Régimen Electoral es solo porque con la misma se está ejecutando lo que prevé la Constitución.

Fue falsa, por tanto, la afirmación del Tribunal Constitucional de que conforme a la Convención Americana "ninguna norma de derecho interno de los Estados Parte, podría ampliar las restricciones a estos derechos, estableciendo otras causales diferentes a las expresamente señaladas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos." No es cierta la afirmación, pues la Convención es clara en establecer que la limitación a la restricción a los derechos políticos solo está dirigida a las reglamentaciones legales y no a las previstas en la Constitución, [48] y menos a aquellas que tienen por propósito preservar el principio democrático y cuidar a los Estados de los gobernantes que se perpetúan en el poder y escogen a sus propios sucesores, y que son limitaciones constitucionales que derivan precisamente de la preservación "de la forma democrática representativa de gobierno."

Por tanto, como bien lo expresó el mismo Tribunal, la Convención lo único que estableció fueron unas "causales por las que se autoriza al *legislador* a reglamentar el ejercicio de los derechos po-

---

48 Sobre el sentido de la regulación del derecho a ser electo en la Convención Americana véase lo que hemos expuesto en Allan R. Brewer-Carías, "El derecho político de los ciudadanos a ser electos para cargos de representación popular y el alcance de su exclusión judicial en un régimen democrático (O de cómo la Contraloría General de la República de Venezuela incurre en inconstitucionalidad e inconvencionalidad al imponer sanciones administrativas de inhabilitación política a los ciudadanos), en *Revista Elementos de Juicio*, Año V, Tomo 17, Bogotá 2012, pp. 65-104

líticos, estableciendo restricciones y limitaciones," lo que implica que en el caso de "la prohibición de ser reelecto y/o el número de veces en que ello sería posible," no podría establecerse por el Legislador exclusivamente. En cambio, si la restricción es establecida por el Constituyente en el texto de la Constitución, la restricción convencional no se aplica. Por ello las "tres condiciones necesarias desarrolladas por la Comisión" para el establecimiento de las restricciones al ejercicio del derecho a ser electo, que son que debe: "1) ser prescrita por la ley; 2) ser necesaria para la seguridad de todos y guardar relación con las demandas justas de una sociedad democrática; 3) su aplicación se ciña estrictamente a las circunstancias específicas enunciadas en el artículo 32.2, y ser proporcional y razonable a fin de lograr esos objetivos."

O como lo ha expresado la Comisión Interamericana en criterio que cita el Tribunal Constitucional: "*la restricción debe encontrase 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*."

Es falso, por tanto, que el artículo 23 de la Convención Americana "en relación a los arts. 156, 168, 285.11 y 288 de la Constitución **declare derechos más favorables," al no restringir directamente la reelección de quienes hayan sido electos para cuerpos representativos; así como es falso que dichos artículos constitucionales al restringir la reelección "**por una sola vez de manera continua" (arts. 156 y 168) o "de manera continua por una sola vez" (arts. 285 y 288), establezcan restricción o limitación que mermen o disminuyan el derecho individual a ser electo, que debe ceder al derecho del pueblo a la democracia y al principio alternativo del gobierno. Dichas normas, en efecto, "anulan toda posibilidad de ejercicio del derecho a la participación política y a ser elegido en elecciones periódicas y auténticas que proclama la Convención" a quienes ya han sido electos y busquen la reelección para más de un período constitucional, pero para preservar el principio democrático que es un valor superior conforme a lo que se establece en la Constitución y no en una Ley aislada, sin sustento constitucional.

Por tanto, erró el Tribunal Constitucional al pretender ejercer un "control de convencionalidad" declarando:

> "la aplicación preferente de la norma convencional indicada por sobre los señalados artículos de la Constitución Política del Estado, en la parte de su texto que limitan la reelección de las y los asambleístas del Órgano Legislativo, de la Presidenta o Presidente y de la Vicepresidenta y Vicepresidente del Estado, de las máximas autoridades ejecutivas de los gobiernos autónomos y de los integrantes de los Concejos y Asambleas de dichos Gobiernos, "a una sola vez de manera continua", en estricta observancia del mandato contenido en el art. 256.1 de la CPE."

Ello, por lo demás, no implica ningún "trato discriminatorio" como en cambio sí ocurriría si en una Ley se excluyese del derecho a ser electo a una persona o grupo de personas, por ejemplo, por su raza, credo, condición social o situación económica. Pero una restricción al ejercicio de un derecho individual político de una persona, que busca la preservación del principio democrático, es decir, del derecho de todo el pueblo a la democracia, prevista no en una Ley sino en la Constitución, no puede considerarse en forma alguna como discriminatoria, pues "se sustenta precisamente, en una justificación objetiva y razonable," como es asegurar que los gobernantes no se perpetúen en el poder pisoteando el derecho a la alternabilidad republicana, que el Tribunal no quiso ver.

Por último, teniendo las previsiones de los artículos 52, 64,65, 71, y de la Ley de Régimen Electoral su fundamento en lo previsto en las normas contenidas en los artículos 156, 168, 285.11 y 288 de la Constitución, que son las que establecen las restricciones a la **reelección por una sola vez de manera continua,** en forma alguna podían declarase inconstitucionales y menos, como lo expresó el Tribunal "bajo los fundamentos desarrollados en el presente fallo constitucional."

El Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia, y en esto nadie puede llamarse a engaño, ignorando los principios democráticos más elementales, dictó un fallo, abusando del "control de convencionalidad," con el único propósito de asegurarle a una sola persona, el Sr. Evo Morales, la posibilidad de poder perpetuarse en el poder.

El control de convencionalidad cuando se ejerce en el ámbito interno, es para reforzar los derechos fundamentales mediante el principio de progresividad, [49] y, por supuesto, no para asegurarle a una persona individualmente considerada, ignorando el derecho ciudadano a la democracia, que pueda reelegirse cuantas veces quiera, a pesar de estar ello prohibido en la Constitución, y lograrlo de manos de un Juez Constitucional, sin reformar la Constitución, solamente pretendiendo que aplica preferentemente la Convención Americana de Derechos Humanos, ignorando en paralelo el alcance del derecho ciudadano a la democracia[50] y por supuesto, ignorando lo dispuesto en la Carta Democrática Interamericana de septiembre de 2001.

---

49 Véase sobre el control de convencionalidad lo que hemos expuesto en Allan R. Brewer-Carías, "El control de convencionalidad, su conceptualización y su necesario deslinde respecto del control de constitucionalidad"," en *Liber Amicorum en honor al Dr. Juan Manuel Pellerano Gómez*, Santo Domingo, República Dominicana, 2013; y "Algo más sobre el marco conceptual del control de convencionalidad a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos," en Jorge Fernández Ruiz (Coordinador), *Libro homenaje a la jurista Victoria Adato Green*, Universidad Nacional Autónoma de México-Facultad de Derecho, México, 2013 pp. 67-94

50 Véase Allan R. Brewer-Carías, "Prólogo: Sobre el derecho a la democracia y el control del poder", al libro de Asdrúbal Aguiar, *El derecho a la democracia. La democracia en el derecho y la jurisprudencia interamericanos. La libertad de expresión, piedra angular de la democracia*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2008, pp. 19 ss.; "Sobre las nuevas tendencias del derecho constitucional: del reconocimiento del derecho a la Constitución y del derecho a la democracia", en *VNIVERSITAS, Revista de Ciencias Jurídicas (Homenaje a Luis Carlos Galán Sarmiento)*, Pontificia Universidad Javeriana, facultad de Ciencias Jurídicas, No. 119, Bogotá 2009, pp. 93-111; y "Algo sobre las nuevas tendencias del derecho constitucional: el reconocimiento del derecho a la constitución y del derecho a la democracia," en Sergio J. Cuarezma Terán y Rafael Luciano Pichardo (Directores), *Nuevas tendencias del derecho constitucional y el derecho procesal constitucional*, Instituto de Estudios e Investigación Jurídica (INEJ), Managua 2011, pp. 73-94.

REFLEXIÓN FINAL

De las decisiones antes comentadas, y en particular de las adoptadas por los tribunales constitucionales de Nicaragua, Honduras y Bolivia, lo más importante a destacar es el más absoluto desconocimiento de que los derechos políticos en el mundo democrático contemporáneo han comenzado a dejar de estar reducidos a los derechos políticos individuales que generalmente se han establecido expresamente en las Constituciones, como son los clásicos derecho a elegir y a ser elegido, al desempeño de cargos públicos, a asociarse en partidos políticos y, más recientemente, a la participación política; y en la actualidad abarcan derechos políticos colectivos, del pueblo en su conjunto, como el propio derecho a la democracia, a la separación de poderes o a la alternabilidad republicana de la alternancia en el ejercicio en el poder.

Es decir, en el mundo contemporáneo, además de los clásicos derechos políticos individuales, hoy también debe hablarse de todos los derechos políticos colectivos que se derivan de los principios del régimen democrático, es decir, derechos del pueblo a que se estructure un régimen político en el cual se garanticen sus *elementos y componentes esenciales* de la democracia, tal como fueron enumerados por la *Carta Democrática Interamericana* de la OEA 2001.

En democracia, sin duda, los ciudadanos como pueblo tienen unos derecho colectivos a todos esos elementos esenciales, que existen además de todos los otros derechos políticos individualizados, configurándose dichos derechos como derechos colectivo de todos, lo que implica por ejemplo, el derecho ciudadano de carácter colectivo a la separación de poderes, al Estado de derecho, al pluralismo político y a la alternabilidad republicana, que en definitiva son todos derechos destinados a garantizar el control efectivo del ejercicio del poder por parte de los gobernantes, y a través de ellos, del Estado.

Un derecho a la democracia, por supuesto, sólo puede configurarse en un Estados con un régimen democrático y de derecho, siendo inconcebible en los Estados con regímenes autoritarios donde, precisamente, los anteriormente mencionados elementos esen-

ciales no pueden estar garantizados por la ausencia de alternancia o de controles respecto del ejercicio del poder, aun cuando pueda tratarse de Estados en los cuales, en fraude a la Constitución y a la propia democracia, los gobiernos puedan haber tenido su origen en algún ejercicio electoral.

No hay que olvidar que "Es una experiencia eterna –como hace varias centurias lo enseñó Charles Louis de Secondat, Barón de Montesquieu– que todo hombre que tiene poder tiende a abusar de él; y lo hace, hasta que encuentra límites", de lo que dedujo su famoso postulado de que "para que no se pueda abusar del poder es necesario que por la disposición de las cosas, el poder limite al poder"[51].

De esta apreciación física fue que se derivó, precisamente, el principio y derecho colectivo del pueblo a la separación de poderes que establecieron todas las Constituciones que se formularon después de las revoluciones norteamericana y francesa, convirtiéndose no sólo en uno de los pilares fundamentales del constitucionalismo moderno, sino además, de la propia democracia tanto como régimen político como derecho ciudadano para asegurar que quienes sean electos para gobernar y ejercer el poder estatal en representación del pueblo, no abusen del mismo, ni se perpetúen en el poder.

Doscientos años después, pero con su origen en aquellos postulados, en el orden constitucional interno de los Estados democráticos de derecho es posible entonces identificar un derecho a la democracia conformado por los antes mencionados derechos a los *elementos y componentes fundamentales,* enumerados también en la misma *Carta Democrática Interamericana*, y que en una democracia, tienen el más importante y mayor valor y rango constitucional, como *normas constitucionales-principio,* entre los cuales está el derecho a la alternabilidad republicana, como derecho colectivo de todos los ciudadanos derivado del derecho a la democracia, y que tiene que prevalecer sobre el derecho individual de

---

51 Véase Charles Louis de Secondat, Barón de Montesquieu, *De l'Espirit des Lois* I, (ed. G. Tunc), Paris 1949, Libro XI, Cáp. IV, pp. 162-163.

una persona a ser electa, de manera de evitar que se consolide el establecimiento de una suerte de "nuevas monarquías," como la que los tribunales constitucionales han querido regularizar en Nicaragua, Honduras o en Bolivia en las sentencias antes comenzadas, aplicando indebida e inapropiadamente un "control de convencionalidad" sobre las propias normas de la Constitución, pero ignorando las previsiones de la carta democrática Interamericana.

Y además, pretendiendo argumentar que el derecho a elegir y ser electo da origen a un supuesto "derecho a la reelección," que como bien lo argumentó la Comisión de Venecia, el "análisis de los tratados internacionales, las constituciones nacionales y las decisiones judiciales muestra que la reelección no se concibe como un derecho humano."[52]

En consecuencia, y en relación con las preguntas formuladas por la República de Colombia ante esta Corte Interamericana de Derechos Humanos, estimo que la respuesta, particularmente por lo que se refiere a la primera pregunta, debería ser que *la reelección presidencial indefinida no es un derecho humano protegido por la Convención Interamericana de Derechos Humanos*, no resultando contrarias al artículo 23 de la Convención las regulaciones que en las Constituciones limitan o prohíben la reelección presidencial, particularmente, cuando se tiene en cuenta lo que la propia Convención Americana, en su artículo 32.2 referido a la "correlación entre deberes y derechos," dispone en el sentido de 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."

Lo que en esta materia significa que el derecho político individual que una persona pueda tener a ser electo o a votar, está limitado por el derecho político colectivo a la democracia y, en par-

---

52 Véase Comisión Europea para la democracia a través del derecho (Comisión De Venecia), *Informe sobre los límites a la reelección Parte I – Presidentes,* Aprobado por la Comisión de Venecia en su 114ª Sesión Plenaria (Venecia, 16 y 17 de marzo de 2018), Estrasburgo 20 de marzo, Estudio No. 908/2017, Par. 81, 86.

ticular, por el derecho colectivo a la alternabilidad republicana que es el que en ese balance responde a las exigencias del bien común en una sociedad democrática.

Atentamente,

Allan R. Brewer-Carías

BLOQUE CONSTITUCIONAL DE VENEZUELA SOBRE LA SOLICITUD DE OPINIÓN CONSULTIVA

Presentada por la República de Colombia relativa a la figura de la Reelección Presidencial Indefinida, en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

AMICUS CURIAE
Bloque Constitucional de Venezuela

Cecilia Sosa Gómez
Román José Duque Corredor
Alejandro González Valenzuela

Caracas, Venezuela

Al Excelentísimo
Señor Secretario de la Honorable Corte Interamericana de Derechos Humanos
San José-Costa Rica

Nosotros, **CECILIA SOSA GÓMEZ, ROMÁN JOSÉ DUQUE CORREDOR** y **ALEJANDRO GONZÁLEZ VALENZUELA**, venezolanos, mayores de edad, domiciliados en Caracas, Venezuela, abogados, titulares de las cédulas de identidad Nros. 2.935.735, 2.455.372 y 13.737.999, respectivamente, actuando en nuestro propio nombre, y en nuestra condición de Coordinadores Generales del Bloque Constitucional de Venezuela, sometemos a

consideración de esta Corte Interamericana de Derechos Humanos, nuestras observaciones a la solicitud de Opinión Consultiva elevada por el Estado de Colombia ante la Secretaría de este órgano jurisdiccional, relativa a la figura de la Reelección Presidencial Indefinida en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Tales observaciones las presentamos en nuestro carácter de *Amicus Curiae*, y en atención a la invitación pública realizada por esta honorable Corte, con base al artículo 73.3 de su Reglamento, y habida cuenta de nuestro interés en la intangibilidad, inviolabilidad y preservación de los fundamentos y valores de la democracia representativa, reconocidos en la Carta Democrática Interamericana, y en los ordenamientos constitucionales de nuestros países.

El Bloque Constitucional de Venezuela[1], es un grupo de opinión pública de la sociedad civil, conformado por magistrados eméritos, jueces, fiscales, académicos de ciencias políticas y sociales, decanos de ciencias jurídicas de las universidades, profesores universitarios, presidentes de colegios de abogados, Federación de Colegios de Abogados de Venezuela, juristas, abogados y demás miembros del sistema de justicia, creado en diciembre de 2015, para el rescate de la vigencia de la Constitución, el principio de separación e independencia de los poderes públicos, principalmente del Poder Judicial; y como un medio de participación ciudadana en los asuntos públicos; de conformidad con lo previsto en los artículos 62 y 70, de la Constitución de Venezuela.

Entre los fines y propósitos fundamentales de este grupo de opinión, está procurar "la vigencia de la Carta Democrática Interamericana, de los tratados internacionales de derechos humanos y el respeto de las decisiones de los órganos supranacionales de protección de estos derechos, se haga efectiva."[2]

---

1 Bloque Constitucional de Venezuela (https://bloqueconstitucional.com/).

2 https://bloqueconstitucional.com/wp-content/uploads/2018/09/QUIENES-SOMOS.-Contenido-del-manifiesto-fundacional-23-12-2015.pdf

Por medio del presente escrito, solicitamos ser tenidos como *Amicus Curiae* en el marco de la presente solicitud de Opinión Consultiva, para someter a su consideración argumentos de derecho ante la cuestión planteada.

A efectos de cualquier notificación, éstas podrán hacerse en las siguientes direcciones de correo electrónico: cecisosagomez@gmail.com (Cecilia Sosa Gómez), duquedeprado@gmail.com (Román Duque Corredor), y agonzalezvalenzuela@gmail.com (Alejandro González Valenzuela).

Sin otro particular saludamos a Ud., con nuestra más distinguida consideración.

San José de Costa Rica, a los 23 días del mes de marzo de 2020.

TABLA DE ABREVIATURAS

BCV:	Bloque Constitucional de Venezuela.
CADH:	Convención Americana sobre Derechos Humanos.
CDI:	Carta Democrática Interamericana.
Corte IDH:	Corte Interamericana de Derechos Humanos.
DADDH:	Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre.
DDHH:	Humanos.
DUDDHH:	Declaración Universal de Derechos Humanos.
OC:	Opinión Consultiva.
PGA:	Principio de Gobierno Alternativo.
SIDH:	Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

I. SOBRE LA INTERPRETACIÓN SOLICITADA

II. CONSIDERACIONES PREVIAS

A. Sobre las opiniones consultivas en general. • Efecto vinculante de las opiniones consultivas de la Corte IDH. B.- Sobre la presente solicitud de opinión consultiva. 1. El presidencialismo como elemento del sistema republicano de organización política. 2. Principio de Gobierno Alternativo. 3.- La reelección indefinida. 6.- Delimitación convencional (o constitucional), limitación, restricción y configuración legal de derechos humanos.

III. NUESTRAS OBSERVACIONES

1.- Observaciones a la primera pregunta. 1.1. La reelección presidencial indefinida no es un derecho humano protegido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos. 1.2.- La Convención Americana sobre Derechos Humanos, protege el derecho de los ciudadanos a ser elegidos, y no un supuesto derecho a ser reelegidos de quienes ejercen cargos de elección popular. Establecida como ha sido, la distinción entre el derecho a ser elegido (derecho al sufragio pasivo), y la situación jurídica de los incumbentes, cabe precisar que el artículo 23.1.b. de la CADH, reconoce y garantiza a todas las personas el derecho a ser elegido para cargos de elección popular (derecho al sufragio pasivo), por lo que el presupuesto específico de este derecho, es el status o condición de ciudadanos de los

aspirantes a un cargo electivo. 1.3.- El Principio del Gobierno Alternativo impide la posibilidad de reelección indefinida. 1.4.- La limitación o prohibición de la reelección presidencial indefinida ¿es una restricción que resulta acorde con los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte IDH en la materia? 2.- Observaciones a la segunda pregunta. 2.1. efectos de las modificaciones en el ordenamiento interno sobre las obligaciones de un Estado en materia de respeto y garantía de los derechos humanos. 2.2.- ¿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 generales de igualdad, a las funciones públicas?

CONCLUSIONES

INTRODUCCIÓN

La solicitud de opinión consultiva del Estado de Colombia tiene por objeto un tema, sin lugar a dudas, muy polémico, la reelección indefinida, que ya en los orígenes del presidencialismo dividía a los revolucionarios norteamericanos en detractores y defensores, debate éste que terminó propiciando una curiosa circunstancia político-constitucional, pues, durante 150 años ningún gobernante norteamericano hizo uso de esta prerrogativa, no obstante, no estar constitucionalmente prohibida; en cambio, en Latinoamérica en igual período, la pretensión de reelección indefinida, usualmente, no prevista a nivel constitucional, terminó generando guerras civiles o revoluciones, y, en la mayoría de los casos, entronizando oprobiosas tiranías y dictaduras.

Nuestras observaciones tienen por objeto contribuir a dilucidar este tema interpretativo, con elementos adicionales a los planteados por Colombia, dado que en Venezuela este debate ya se planteó en el año 2007, con ocasión de la propuesta de reforma constitucional que hiciera el oficialismo, la cual fue mayoritariamente rechazada por los venezolanos; y en el año 2009, con ocasión de la fraudulenta propuesta de enmienda constitucional del art. 230 de la Constitución de Venezuela, que estableció la reelección presidencial indefinida.

A efectos del análisis y diagnosis sobre la legitimidad convencional y democrática de la figura de reelección presidencial indefinida, se harán, primeramente, algunas precisiones conceptuales en torno a diversas categorías políticas y jurídicas inherentes a las interrogantes planteadas, cuya comprensión consideramos fundamental. Luego, se abordarán las interrogantes, a que se refiere la solicitud

de opinión consultiva, desde una visión complementaria a la del Estado colombiano, cuyas consideraciones generales y específicas avalamos.

En el desarrollo de nuestras observaciones se enfatizará en la naturaleza jurídica y política de la reelección indefinida, y en la naturaleza y alcance de la delimitación constitucional, y de la limitación, restricción y configuración legal de esta categoría; de igual manera, se enfatizará en la naturaleza jurídica, alcance e implicaciones de las modificaciones que introduzcan los Estados en sus ordenamientos internos, para institucionalizar la reelección indefinida.

Por último, queremos insistir en nuestro carácter de *Amicus Curiae*, ante la invitación general que hiciera esta Corte, y habida cuenta de nuestro manifiesto interés en la intangibilidad, inviolabilidad y preservación de los fundamentos y valores de la democracia representativa, reconocidos y contenidos en la Carta Democrática Interamericana, en los demás instrumentos convencionales del SIDH, y en los ordenamientos constitucionales de nuestros países; tales fundamentos y valores podrían verse menoscabados, al reconocerse a la reelección indefinida como un derecho humano; tal como ya ocurrió en Venezuela, donde, mediante un fraudulento proceso de enmienda constitucional, se instituyó la reelección indefinida, sin lugar a dudas, un factor determinante de la actual crisis de institucionalidad democrática.

I
SOBRE LA INTERPRETACIÓN SOLICITADA

La solicitud de opinión consultiva, está conformada por las siguientes interrogantes:

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 Derechos 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 que resulta acorde con los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la materia?

Segunda Pregunta. En el evento en 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 generales de igualdad, a las funciones públicas?

Asimismo, se solicita interpretar diversas normas convencionales, a saber:

Las Disposiciones cuya interpretación se solicita pertenecen a los siguientes instrumentos diplomáticos: La Declaración Americana, la Carta de la OEA, la Convención Americana, y la Carta Democrática Interamericana.

(i) Se solicita que la Corte interprete las cláusulas del Preámbulo de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en concreto:

a. Los cuatro parágrafos no numerados de la parte de considerandos de la resolución de la IX Conferencia Internacional Americana por medio de la cual se adoptó la Declaración Americana;

b. Los seis parágrafos no numerados del Preámbulo de la Declaración misma;

c. Artículo XX, "Derecho de sufragio y de participación en el gobierno"; y

d. Artículo XXXIII, "Deber de obediencia a la ley".

(ii) Se solicita que la Corte interprete los siguientes artículos de la Carta de la OEA:

a. Párrafos primero a quinto y séptimo, no numerados, del Preámbulo; y

b. Artículo 3.d).

(iii) Se solicita que la Corte interprete los siguientes artículos de la Convención Americana:

a. Los cinco párrafos, no numerados, del Preámbulo;

b. Artículo 1, "Obligación de Respetar los Derechos";

c. Artículo 2, "Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno";

d. Artículo 23, “Derechos Políticos”;

e. Artículo 24, “Igualdad ante la Ley”;

f. Artículo 29, “Normas de Interpretación”;

g. Artículo 32.2, “Correlación entre Deberes y Derechos”.

(iv) Se solicita que la Corte interprete los siguientes artículos de la Carta Democrática Interamericana:

a. Párrafos primero, quinto, sexto, octavo, noveno, décimo, decimosexto, decimoséptimo, decimonoveno, y vigésimo, no numerados, del Preámbulo;

b. Artículo 2;

c. Artículo 3;

d. Artículo 4;

e. Artículo 5;

f. Artículo 6; y

g. Artículo 7.

II

CONSIDERACIONES PREVIAS

Antes de responder a las preguntas, resulta obligante hacer algunas consideraciones generales y particulares, inherentes a las cuestiones planteadas:

A.- Sobre las opiniones consultivas en general.

- **Efecto vinculante de las opiniones consultivas de la Corte IDH**.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos tiene competencia para interpretar la Convención Americana de Derechos Humanos y otros tratados de derechos humanos a solicitud de los Estados de la OEA o de los órganos de la organización (artículo 64.1 CADH), lo que se traduce en la práctica en un mecanismo jurisdiccional de interpretación no contenciosa, consultiva, abstracta, o preventiva para conocer cuál es el sentido y alcance de las normas

convencionales (cuando los mismos no surgen claros del propio texto de la CADH o de otros tratados), a efectos de que los Estados que puedan hallarse, de manera actual o futura, en las situaciones descritas en las normas convencionales, puedan precaver conflictos innecesarios o juicios inútiles.

Tras ciertas dudas e inconsistencias sobre la naturaleza jurídica y efectos de las opiniones consultivas de esta Corte, de manera progresiva se ha venido aceptando la fuerza obligatoria que dimana de estos fallos. En tal sentido, una opinión consultiva que reconozca una determinada situación jurídica como derecho humano, y en atención al carácter universal de éstos, forzaría a todos los países que integran el SIDH, a modificar sus ordenamientos internos para hacerlos compatibles con este criterio interpretativo de una norma convencional, toda vez que las opiniones de esta Corte, tienen "efectos jurídicos innegables"[1], y difícilmente pueden ser ignoradas por los Estados, los cuales, se verán forzados a cumplir con una opinión que no los estigmatice como violadores de derechos humanos (Buergenthal[2]).

De acuerdo con Hitters[3], tales opiniones no son obligatorias en sentido estricto, pero, en todo caso, su fuerza radica en la autoridad moral y científica de la Corte; y si bien su esencia es típicamente asesora, no por ello deja de ser jurisdiccional, y tiene por objeto coadyuvar al cumplimiento de las obligaciones internacionales de los Estados Americanos, en lo que concierne a la protección de los derechos humanos.

---

1 *Vid.* Corte Interamericana de Derechos Humanos, Informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (art. 51 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-15/97, de fecha 14 de noviembre de 1.997, párrafo 26.

2 *Vid.* Buergenthal, T., The Inter-American Court of Human Rights, in The American Journal of International Law, vol. 76, Nº. 2, 1.982, pp. 244 y s.

3 Juan Carlos Hitters, *La Corte Interamericana de Derechos Humanos (20 años de vigencia),* en Derecho Procesal Constitucional, Porrúa, México, 2006, p. 1668.

Al efecto, Néstor Sagües, se ha mostrado partidario de la tesis del carácter vinculante de las Opiniones Consultivas, señalando que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Opinión Consultiva 21, del 19 de agosto de 2014, vertida sobre el tema "Derechos y garantías de los niños y niñas en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional", puntualizó, en su párrafo 31, que para practicar el control de convencionalidad, a cargo, entre otros, de los poderes legislativo y judicial de los Estados, cabe tener presente lo enseñado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, también, "ejerciendo jurisdicción no contenciosa, o consultiva, en la que el Tribunal despliega con toda autoridad su potestad interpretativa, tanto del Pacto de San José de Costa Rica como de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos pertinentes[4]".

Asimismo, valga referir la opinión de Faúndez, para quién:

> Las mal llamadas *'opiniones'* consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos no solo están dotadas de la autoridad del órgano del cual emanan, sino que poseen un efecto jurídico vincúlate, derivado de la propia Convención, y que, en particular, no se puede eludir por los estados partes en la Convención. En tal sentido, su valor es comparable a los dictámenes que emanan de la Corte de Justicia de las comunidades europeas, y difiere del efecto jurídico que caracteriza a las opiniones consultivas propiamente tales de la Corte Internacional de Justicia. En nuestra opinión, en los casos en los que se consulte sobre la interpretación de la convención o de otro Tratado concerniente a la protección de los derechos humanos, la Corte emitiría un *'dictamen',* con carácter vinculante por emanar del órgano judicial al que se ha encomendado la interpretación autorizada de la Convención.[5]

---

4 http://revistas.pucp.edu.pe › article ›. Las opiniones consultivas de la Corte IDH.

5 Faúndez H., El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. Aspectos Institucionales y Procesales, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 1.999, pp. 608 y 609.

Finalmente, importa precisar que el art. 1 del Estatuto de esta Corte, la ha configurado como "una institución judicial autónoma cuyo objetivo es la aplicación e interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos", en tal sentido, todo criterio interpretativo expresado en sede contenciosa o consultiva, debe tener irremediablemente fuerza obligatoria.

En nuestra opinión, las Opiniones Consultivas no son vinculantes, sin embargo, su trascendencia radica en que iluminan o corren el velo de oscuridad que pesa sobre una norma convencional contradictoria, oscura o ambigua. En tal sentido, sobre la base de su autoridad moral, intelectual y científica, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a través de un control de convencionalidad preventivo, persuade a los Estados, que, de no ajustar su conducta a la interpretación que ella hace de una norma convencional, se arriesgan a que, en un caso posterior relacionado con dicho proceder, se declare su responsabilidad internacional.

B.- Sobre la presente solicitud de opinión consultiva.

1. El presidencialismo como elemento del sistema republicano de organización política.

El presidencialismo es expresión del sistema republicano de organización política, en el que, como sostiene García Pelayo, destaca la mayor relevancia del Poder Ejecutivo ante poderes como el Congreso[6]; mientras el primero, es elegido por la totalidad del pueblo, el segundo, lo es por fracciones (circunscripciones) electorales.

El presidencialismo es una institución originaria del constitucionalismo norteamericano, y entre sus características fundamentales destacan su naturaleza monocrática[7], en virtud de la cual, un sólo sujeto ejerce todo el Poder Ejecutivo (Jefatura de Estado y Jefatura de Gobierno); asimismo, destaca su carácter electivo lo que lo diferencia de instituciones como la monarquía y la dictadura que no tienen origen democrático; finalmente, destaca su carácter tem-

---

6 García Pelayo, Manuel, Derecho Constitucional Comparado, p. 367.

7 Auby, Jean-Marie, *Droit Public*, Tomo I, p. 66.

poral, debido a que sus mandatos están limitados en el tiempo, como un elemento fundamental de su legitimidad.

2. Principio de Gobierno Alternativo.

El Principio de Gobierno Alternativo (o de Alternancia Republicana) en los sistemas de democracia representativa, expresa la idea de que no puede haber un cargo Ejecutivo producto de la elección popular, ocupado perennemente por una misma persona, que las personas deben turnarse sucesivamente en los cargos, o que tales cargos deben desempeñarse por turnos (Diccionario de la Real Academia Española).

La alternancia en el gobierno, es la garantía de que los gobernantes cambiarán periódicamente mediante mecanismos electorales, a fin de que determinados partidos o personas no se perpetúen, lo cual es por esencia antidemocrático. Es un elemento fundamental de la democracia, por cuanto, la continuidad indefinida en el Ejecutivo de un mismo titular, aún en el supuesto de que sea el resultado del sufragio libre de la ciudadanía, sin coacción ni fraude, es, en principio, un factor negativo y distorsionante para la democracia; no sólo porque la reelección indefinida -aún en el caso de que existan elecciones periódicas, y, presuntamente, libres y justas, y que el resto del sistema constitucional con sus correspondientes pesos y contrapesos políticos y jurisdiccionales funcione normalmente-, genera peligrosos elementos personalistas y autocráticos que afectan negativamente la existencia de una democracia real[8]; sino, por-

---

[8] En Venezuela, se ha debatido intensamente sobre el pensamiento del Libertador Simón Bolívar respecto de la permanencia indefinida en el poder y su posición frente al Principio del Gobierno Alternativo, así, frecuentemente se hace referencia al discurso de Angostura de 1.819, en el que el Libertador, señaló: "Nada es tan peligroso como dejar permanecer largo tiempo en un mismo ciudadano el Poder. El Pueblo se acostumbra a obedecerle, y él a mandarlo, de donde se origina la usurpación y la tiranía". En efecto, para el Libertador, en su pensamiento, la alternancia en el ejercicio del poder es una nota fundamental de la democracia, puesto que las instituciones hereditarias y transitorias son elementos transitorios y accidentales, en atención a circunstancias excepcionales y, según la situación concreta de determinado país para superar una situación de total anarquía y no como un princi-

que, además, la no alternancia en el mando, en sí misma y por las necesarias consecuencias que provoca, puede hacer peligrar la realización de comicios libres y sin fraude; por ello, el PGA, ha sido calificado como "un principio democrático" por importantes sectores del constitucionalismo panamericano.

El PGA no responde a una lógica absoluta o binaria, toda vez que, puede haber alternancia de partidos o de sujetos, con o sin base democrática. Así, en México durante 71 años hubo sucesión presidencial inmediata de 14 Presidentes, sin alternancia de partidos, evidenciándose, sin embargo, ciertos déficits democráticos; por su parte, en los Estados Unidos de Norteamérica, F. Roosevelt fue electo para cuatro períodos presidenciales consecutivos, sin que éstas reelecciones comportaran déficit democrático; en Venezuela, durante el régimen de Juan Vicente Gómez, se alternaron en la Presidencia de la República con éste, José Gil Fortoul y Victorino Márquez Bustillos, sin que esta alternancia implicara la existencia de un régimen democrático.

En tal sentido, la alternancia o Gobierno Alternativo, debe ser entendida como un proceso de sustitución entre dos gobiernos sucesivos, totalmente diferentes en la composición, uno del otro. Por naturaleza, tal como sostiene Valbruzzi[9], la alternancia es el polo extremo en el continuo entre cambio de gobierno y la no-alternancia, que encierra todos los demás cambios posibles -incluyendo la ausencia de cambio- a la exclusión total de ello. Por tanto, una definición estricta de la alternancia, llevaría a sostener que debe ser una sustitución completa del partido de gobierno por otro partido opositor. Esta definición se distingue de cualquier otro tipo de cambio en el gobierno, ya que el mecanismo es exclusivamente partidario -castigado o recompensado por una alternancia o

---

pio universal. *Vid.* Salcedo-Bastardo, J. L., Visión y Revisión de Bolívar, 8ª Edición, Imprenta López-Buenos Aires, 1996, pp. 100 y 197-206.

9 Valbruzzi, Marco, *Misurare l´alternanza, la sua pratica e la sua macanza*. Bologna: En Il Potere dell´Alternanza. Teorie e ricerche sui cambi di governo (a cura di Gianfanco Pasquino e Marco Valbruzzi), Bononia University Press, 2.011, p. 10.

no-alternancia, respectivamente- y la contigüidad de períodos (Valbruzzi)[10].

En definitiva, este principio democrático, implica la sucesión regular de gobernantes, sometiendo los cargos que éstos ocupan a elecciones democráticas, libres, justas, competitivas, y periódicas; su propósito es garantizar que no se perpetúe un partido o un determinado incumbente en el ejercicio de las funciones de gobierno.

Finalmente, importa precisar que el PGA es un componente esencial del pluralismo democrático. La diferencia primordial entre un gobierno democrático de uno no-democrático, es la capacidad del primero para generar un cambio de los gobernantes por parte de la ciudadanía, sin recurrir al ejercicio de la violencia y el derramamiento de sangre. De acuerdo con Popper, la coexistencia del pluralismo en la democracia, como concepto y realidad dinámica, pone a prueba constante, la capacidad de las reglas de juego, las instituciones y los interlocutores políticos, para asegurar la convivencia por las vías del diálogo y el respeto del Estado de Derecho[11]. En esta perspectiva, no podemos obviar la posición visionaria de la Corte Constitucional de Francia, que mediante su paradigmático fallo del 11 de enero de 1.990, estableció que el pluralismo no es más un elemento de la democracia, sino, su fundamento[12].

3.- La reelección indefinida.

La consecuencia fundamental del PGA, es la limitación constitucional de la reelección indefinida. De un modo general, puede señalarse que la reelección indefinida es la posibilidad constitucional establecida a favor de un funcionario para postularse a sucesivas reelecciones a la Presidencia de la República[13].

---

10 Valbruzzi, Marco, *ob. cit*. p. 10.

11 Popper, Karl, *La società aperta e isuoi nemici*. Roma: Armando, 1973. p. 179.

12 Rousseau, Dominique, *Droit du Contentieux Constitutionnel*, Montchrestien, Paris, 1993, p. 267.

13 "La posibilidad de que un funcionario sometido a elección pública, cuyo ejercicio se encuentre sujeto a un período previamente determinado o renovación periódica, pueda ser nuevamente postulado y elec-

La reelección indefinida tiene su origen en el constitucionalismo norteamericano, fue, Alexander Hamilton quién logró imponer su visión[14] recogida en el ensayo 72 de "El Federalista"[15], aparentemente, impulsado por su deseo de honrar a George Washington, considerado ya en vida el padre de la patria. Sin embargo, después de haber sido elegido dos veces para el cargo, Washington se negó a postularse para un tercer periodo en 1.796, este precedente reforzado por su sucesor Thomas Jefferson (que también se negó a beneficiarse de una segunda reelección), fue considerado como la génesis de una costumbre constitucional que sería seguida por otros siete presidentes norteamericanos, que sólo optaron por la reelección una sola vez.

Durante los 150 años siguientes prevaleció una costumbre constitucional frente a la norma constitucional formal original (mutación constitucional), que no limitaba la reelección presidencial. Sin embargo, en 1.940, las circunstancias llevaron a Franklin D. Roosevelt a aspirar a un tercer período presidencial y, después, a un cuarto, resultando ganador en ambas reelecciones. Esto fue lo que llevó a la

---

to una o más veces a la misma posición de Derecho." Nohlen, Dieter, La Reelección, en VVAA, Tratado Electoral Comparado de América Latina, Fondo de Cultura Económica y otros, México 1.998, pp. 140 y ss. Citado en sentencia Nº. 51 de 18/3/2.000, caso: Federación Venezolana de Maestros (FVM) vs. Consejo Nacional Electoral, en Revista de Derecho Público, Nº 89-92, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2.002, p. 109.

14 Ante quienes veían en esta fórmula, la consagración constitucional de la autocracia y la tiranía.

15 "Nada parece más plausible a primera vista, ni resulta más infundado al reconocerlo de cerca, que un proyecto que tiene conexión con el presente punto y se ha conquistado algunos partidarios respetables: hago referencia al que pretende que el primer magistrado continúe en funciones durante un tiempo determinado, para en seguida excluirlo de ellas, bien durante un período limitado o de manera perpetua. Ya sea temporal o perpetua, esta exclusión produciría aproximadamente los mismos efectos y éstos serían en su mayor parte más perniciosos que saludables." (http://www.antorcha.net/biblioteca_virtual/derecho/federalista/72.html).

mayoría republicana de ambas Cámaras del Congreso, en 1.947, a poner en marcha la XXII Enmienda, que en 1.951 fue ratificada por los votos del número de legislaturas estadales requeridos. Según dicha enmienda, nadie podrá ser elegido Presidente más de dos veces; ni tampoco podrá ser elegida más de una vez la persona que haya actuado como Presidente por más de dos años de un periodo para el cual otra persona fue elegida como Presidente.

En la América Latina recién independizada se sintió -probablemente más que en los Estados Unidos- la necesidad de un Ejecutivo fuerte, de origen democrático, que uniera en su persona los poderes de Jefe de Estado y Jefe del Gobierno. Sin embargo, dado que los riesgos de que el nuevo Ejecutivo degenerase en una autocracia eran grandes, se pensó en que uno de los posibles remedios para prevenirla era la limitación, al menos temporal, de los poderes del Presidente, reduciendo a dos el número de elecciones seguidas, o prohibiendo su reelección hasta después que hubiera transcurrido otro periodo, después de su presidencia inicial (reelección con intermisión).

Lo cierto es que, aunque varios países de América Latina se inspiraron en el modelo constitucional norteamericano, la mayoría se iban a alejar de él en lo relativo a la reelección presidencial, restringiéndola, limitándola o incluso, en unos pocos casos, prohibiéndola de manera absoluta, no obstante, ninguno de estos recursos fue suficiente para impedir las autocracias que hemos conocido.

La no-reelección presidencial ha revestido varias formas en América Latina, de las cuales la más extrema ha sido la solución mexicana de prohibición absoluta de reelección[16], pero, la fórmula

---

16 Se trata de una reacción extrema contra Porfirio Díaz, que gobernó durante 27 años seguidos y que pretendió haber sido reelegido siete veces. Elegido por primera vez Presidente en 1.877, propició una reforma constitucional en la que se prohibía la reelección inmediata; pero una vez vuelto a la presidencia (1884), impulsó en 1.887 otra reforma constitucional en la que nuevamente se permitía su reelección inmediata, pero por una sola vez. Una nueva reforma en 1.890 la va a permitir la reelección en forma indefinida. La consigna "Sufragio efectivo, no reelección", esgrimida por Francisco I. Madero, al iniciar

más frecuente ha consistido en prohibir la reelección inmediata con intermisión, permitiéndola después de dejar pasar un periodo presidencial (tal fue la solución predominante en Venezuela a partir de 1.830) o dos periodos (como fue el caso de la Constitución venezolana de 1.961, seguido por Panamá). Otra solución es la adoptaba por los Estados Unidos en la Enmienda XXII, que parece ser la que atrae últimamente a muchos Presidentes Latinoamericanos, que permite una sola reelección inmediata, y que fue la adoptada por Venezuela en la Constitución de 1.999[17], así como, por otros países latinoamericanos (Argentina, Brasil, y República Dominicana).

En síntesis, de no limitarse la reelección de quien ejerce el poder político, no existirá igualdad de condiciones entre quienes pueden competir por el ejercicio del poder, por consiguiente, los peligros para el orden democrático serán serios y ostensibles, por cuanto muchos incumbentes, ya no inspirados por la virtud (griega) y el honor (romano), sino, por intereses muy concretos[18] (en algunos

---

la rebelión antiporfirista en 1.910, va a dar lugar, con el triunfo de la Revolución, a la prohibición absoluta de reelección presidencial, incorporada a la Constitución de 1.917 y mantenida hasta el día de hoy.

17 El artículo 230, que consagraba una sola reelección inmediata, fue modificado como consecuencia de la fraudulenta enmienda constitucional impuesta por el régimen que lideraba Hugo Chávez.

18 "Si se reconoce que el afán de obtener recompensas constituye uno de los resortes más poderosos de la conducta humana, así como que la mejor garantía de la lealtad de los hombres radica en hacer que su interés coincida con su deber, será imposible que se controvierta esta proposición. El mismo amor a la gloria, esa pasión que domina a los espíritus más selectos, que impulsaría a un hombre a proyectar y acometer vastas y difíciles empresas en beneficio público, que exigirían un tiempo considerable para madurarlas y perfeccionarlas, siempre que pudiera abrigar la esperanza de que le sería posible terminar lo iniciado, lo disuadiría en cambio de todo esfuerzo, en el caso de que previera que debería abandonar el campo antes de completar su labor y encomendar ésta, en unión de su reputación misma, a manos que pueden resultar incapaces para la tarea u hostiles a ella. Lo más que hay derecho a exigir de la generalidad de los hombres, en la situación que suponemos, es el mérito negativo de no causar daño, en

casos, sólo poder y dinero), se verán tentados a aprovecharse de recursos públicos (y otros privados, para nada lícitos) en sus campañas electorales y en el desempeño del gobierno.

4.- ¿Qué son los derechos humanos?

La categoría de derechos humanos es de difícil precisión jurídica, dada la ausencia de criterios que posibiliten la coherencia, unidad y sistematicidad del concepto, pues, si bien, tiene a la dignidad humana como objeto de interés convencional y constitucional, su significado jurídico y su sentido filosófico (e incluso, político), va a variar entre las diversas disciplinas (derecho, sociología, filosofía, ciencias políticas, etc.) y corrientes filosóficas, doctrinarias y jurisprudenciales (positivistas, iusnaturalistas empiristas, racionalistas, etc.), que la postulan.

En tal sentido, siendo solo posible aproximar una noción de esta categoría, la entendemos, tal como lo proclama el art. 2 de la DUDDHH, como los derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Sólo por nuestra condición de seres humanos, todos tenemos los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna. Estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles.

Importa precisar que más allá de las posiciones iusnaturalistas, los derechos humanos garantizan y protegen la dignidad de todos los seres humanos, generalmente, a partir de su reconocimiento convencional, o, incluso, jurisprudencial, y rigen la manera en que los individuos viven en sociedad y se relacionan entre sí, al igual que sus relaciones con el Estado y las obligaciones del Estado hacia ellos.

---

vez del positivo de hacer el bien." (http://www.antorcha.net/biblioteca_virtual/derecho/federalista/72.html).

5.- Derecho a ser elegido (sufragio pasivo) y derecho a la reelección indefinida.

De acuerdo con lo señalado por la "Comisión de Venecia"[19], "no existe un derecho humano específico y diferenciado a la reelección. La posibilidad de presentarse para un cargo para otro período prevista en la legislación es una modalidad, o una restricción, del derecho a la participación política, y, específicamente, a contender por un cargo."

Al efecto, coincidimos en que no existe un derecho humano a la reelección, y por consiguiente, mucho menos existe un derecho a la reelección indefinida, sin embargo, debemos observar que el Informe de la "Comisión de Venecia" tiene por objeto un supuesto distinto (simple reelección presidencial) al que nos ocupa en el presente caso (reelección presidencial indefinida); y, que para dilucidar las cuestiones planteadas, resulta fundamental, distinguir claramente entre tres situaciones distintas, a saber: derecho a ser elegido (derecho al sufragio pasivo); la reelección presidencial simple, con intermisión o no (es decir, con o sin cesación de sus funciones por un periodo presidencial); y la reelección presidencial indefinida.

Ciertamente, uno de los derechos humanos reconocidos por la DUDDHH (art. 21); la DADDH (art. XX), y; por supuesto, por la CADH, es el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos (art. 23.1, a), y de votar (derecho al sufragio activo) y ser elegidos (derecho al sufragio pasivo) en elecciones periódicas autenticas, realizadas por sufragio universal y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores.

El derecho a ser elegido (derecho al sufragio pasivo) se reconoce a todas las personas por el sólo hecho de ser ciudadanos[20]; en tal perspectiva, se trata de un derecho que tiene como presupuesto es-

---

19 *Vid.* Párrafo 40 del Escrito de solicitud de opinión consultiva presentado por Colombia.

20 Algunos Estados reconocen el derecho al sufragio activo a ciertos extranjeros, en determinados procesos electorales; así, en la Unión Europea, y en países como Venezuela.

pecífico, el status o condición de ciudadanos de los aspirantes a un cargo electivo, y como bien jurídico protegido el derecho de éstos a ser elegidos; por su parte, la reelección indefinida tendría como presupuesto (más allá de la condición ciudadana), el status de incumbente del aspirante a la reelección (expresión del status de ciudadanía activa, a los que alude Jellinek), y como bien jurídico protegido, un pretendido derecho al mando indefinido.

6.- Delimitación convencional (o constitucional), limitación, restricción y configuración legal de derechos humanos.

En relación con esta arista cabe precisar que ningún derecho humano es absoluto (especialmente, el derecho humano a ser elegido o derecho al sufragio pasivo), pues, todos están sujetos, en primer lugar, a una delimitación convencional o constitucional encargada de fijar su contorno o linderos precisos; y, en segundo lugar, a límites, restricciones y configuración legal, encargados de fijar sus condicionamientos, requisitos y excepciones legales para ser ejercidos[21].

La tipología precitada, impone la necesidad de precisar estos conceptos, en virtud de su absoluta inherencia con las preguntas

---

[21] El Convenio Europeo de Derechos Humanos, incluso, establece sobre el derecho a la vida (el primero entre los derechos humanos), lo siguiente: Artículo 2 Derecho a la vida "El derecho de toda persona a la vida está protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de su vida intencionadamente, salvo en ejecución de una condena que imponga la pena capital dictada por un Tribunal al reo de un delito para el que la ley establece esa pena. 2. La muerte no se considerará como infligida en infracción del presente artículo cuando se produzca como consecuencia de un recurso a la fuerza que sea absolutamente necesario: a) en defensa de una persona contra una agresión ilegítima; b) para detener a una persona conforme a derecho o para impedir la evasión de un preso o detenido legalmente; c) para reprimir, de acuerdo con la ley, una revuelta o insurrección.". *Vid.* (https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SPA.pdf).

planteadas en la solicitud de OC, en las que se hace referencia a diferentes conceptos que adolecen de precisión jurídica y técnica.[22]

Ciertamente, tal como sostiene el profesor Casal:

> Los derechos son por definición limitados y, normalmente, limitables. Su inserción en un orden jurídico implica su sometimiento a las exigencias de la convivencia de los derechos entre sí ya las necesidades de la totalidad en que se mueven. No obstante, el constitucionalismo y el Derecho internacional de los Derechos Humanos han articulado técnicas orientadas a evitar los posibles abusos del poder público en la fijación de límites o restricciones a los derechos fundamentales[23].

La delimitación es el primer paso en el proceso de sistematización al que se somete una norma convencional de derechos humanos, o constitucional de derechos fundamentales, y, consiste en la fijación de sus contornos generales que, como sostiene Casal:

> (…) comprende los supuestos en que la Constitución, al consagrar un derecho y definir el ámbito de libertad garantizado, procede a circunscribirlo o condicionarlo. La delimitación existe, por ejemplo, cuando la Constitución reconoce el derecho de reunión, pero, lo circunscribe a las reuniones que se realicen "pacíficamente y sin armas" (art. 8 LF)[24] o "con fines lícitos y sin armas" (art. 53 CRBV)[25], por lo que una concentración de personas armadas sería una acción extraña al ámbito protegido por el derecho. Aquí cabría hablar de un acotamiento antes que de un acortamiento, porque la precisión de la esfera de la liber-

---

22 Dado que la labor fundamental de esta Corte en la decisión interpretativa, será establecer si existe o no un derecho a la reelección indefinida, en caso afirmativo (supuesto que -hemos dicho- negamos), debería delimitarlo (señalar su bien jurídico protegido y establecer sus contornos), y fijar las condiciones y requisitos para su ejercicio.

23 Casal, J.M., *Derechos Humanos y su Protección*, UCAB, Caracas, 2009, p. 68.

24 Ley Fundamental de Bonn o Constitución de Alemania.

25 Constitución de Venezuela.

> tad asegurada, de carácter aparentemente restrictivo pertenece la plasmación o formulación del derecho en la Constitución. En ese sentido puede afirmase que **"la Constitución delimita, el legislador limita los derechos fundamentales"**[26]. (resaltado añadido)

Asimismo, de acuerdo con Casal[27], la limitación del derecho, en sentido estricto, "puede aplicarse a los supuestos en que el legislador concretiza una barrera prefigurada u ordenada por la Constitución", como sería en el supuesto previsto en el art. 9.2 de la Constitución alemana, que prohíbe de manera genérica (sin concretar) ciertas asociaciones "cuyos fines o cuya actividad contravengan las leyes penales o que vayan dirigidas contra el orden constitucional o contra la idea del entendimiento entre los pueblos.", o el supuesto, previsto en el art. 50 de la Constitución de Venezuela, conforme al cual, toda persona puede transitar libremente y por cualquier medio por el territorio nacional, cambiar de domicilio y residencia, ausentarse de la República y volver, sin más limitaciones que las establecidas por la Ley.

De otra parte, para Casal, la restricción, en sentido estricto, "es algo más que la limitación, ya que, como el propio significado del verbo restringir lo sugiere, implica un mayor acortamiento o reducción del derecho, lo cual consistiría en que la injerencia legal adquiere carácter constitutivo o *cuasi* constitutivo y no simplemente declarativo"[28], un ejemplo de restricción legal, sería el supuesto establecido en el artículo 52 de la Constitución de Venezuela, conforme al cual, toda persona tiene derecho a asociarse con fines lícitos, de conformidad con la Ley.

Finalmente, siguiendo a Casal en estas precisiones terminológicas, la configuración legal de un derecho humano o fundamental, viene a ser:

---

26 Casal, J.M., *Los Derechos Fundamentales y sus Restricciones*, LEGIS, Caracas *et al*, 2.010, p. 56.

27 Miembro del Bloque Constitucional de Venezuela.

28 Casal, J.M., *Los Derechos Fundamentales y sus Restricciones*… p. 59.

> (…) **una actividad normativa que va no propiamente dirigida a fijar límites a la posibilidad de ejercicio o disfrute de un derecho, sino más bien a completar su contenido**. Esta noción suele aplicarse al derecho a la tutela judicial efectiva, al derecho de propiedad o garantías institucionales relacionadas con derechos fundamentales, pues el alcance del derecho o garantía reconocidos no puede ser determinado únicamente con base en la Constitución, sino que ha de atenderse a la regulación legal que lo perfila o le da una textura concreta[29]. (resaltado añadido)

En síntesis, en el supuesto negado de que esta honorable Corte admitiera que la reelección indefinida es un derecho humano a un cargo público, estaría obligada a señalar cuál es el bien jurídico protegido de este supuesto derecho, y a fijar sus contornos y linderos precisos; asimismo, estaría obligada a establecer los parámetros conforme a los cuales las limitaciones, restricciones y configuraciones legales de derecho interno, serían convencionalmente lícitas.

III

NUESTRAS OBSERVACIONES

1.- Observaciones a la primera pregunta.

1.1. La reelección presidencial indefinida no es un derecho humano protegido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

(i) De establecer esta Corte que la reelección presidencial indefinida es un derecho humano, generaría automáticamente un deber correlativo de los Estados ("efecto vertical"[30]) y del SIDH, de pro-

---

29 Casal, J.M., *Los Derechos Fundamentales y sus Restricciones*… p. 59.

30 *Vid.* Voto concurrente (Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia sobre Excepciones Preliminares, de fecha 04/09/1998, párrafo 8, nota 6) del juez Antonio Cancado Trindade, caso Castillo Petruzzi y otros).

teger y garantizar la pretensión reeleccionista *sine die* de un incumbente (Presidente en ejercicio).

(ii) De otra parte, si esta Corte interpretara que la reelección presidencial indefinida es un derecho humano, implicaría aceptar el carácter universal de tal derecho, en razón de lo cual, todos los Estados del SIDH (no sólo el Estado que consulta) tendrían el deber de garantizarlo, y, en ningún caso, cabría invocar diferencias regímenes políticos, sociales o culturales como pretexto para desconocerlos o menoscabarlos[31].

(iii) Asimismo, en el supuesto de que la Corte interprete que la reelección presidencial indefinida es un derecho humano, como tal derecho quedaría, inmediata y definitivamente, integrado a la categoría de derechos irrevocables, esto es, aquellos cuya vigencia no puede ser revertida; en tal sentido, al ser reconocido como tal, ningún Estado podría desconocerlo o eliminarlo.

Dado que la dignidad humana no admite relativismos, sería inconcebible que lo que hoy se reconozca como un atributo inherente a la persona, mañana pudiera dejar de serlo por una decisión del Estado (Nikken)[32].

(iv) Al determinarse la supuesta condición de derecho humano de la reelección presidencial indefinida, su protección quedaría bajo un régimen especial, caracterizado por la posibilidad perenne de ampliación, y nunca de restricción del derecho, al integrarse la regulación internacional entre sí, y, con la de cada país.

Cabe destacar que la mayoría de los tratados sobre derechos humanos, y muchas Constituciones, incluyen la "cláusula del individuo más favorecido", conforme a la cual, ninguna disposición

---

31 En la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993, se dispuso que todos los Estados tenían el deber, independientemente de sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.

32 Nikken, P., http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/el-concepto-de-derechos-humanos.pdf)

convencional puede menoscabar la protección más amplia que puedan brindar normas de derecho interno o de derecho internacional.

Sobre este punto, la Corte IDH ha señalado que, "si a una misma situación son aplicables la Convención Americana y otro tratado internacional, debe prevalecer la norma más favorable a la persona humana"[33].

(v) Calificar la reelección indefinida como un derecho humano comportaría un acto de desigualdad respecto de los restantes aspirantes.

Si esta Corte interpretara que la reelección presidencial indefinida es un derecho humano, se produciría una situación paradójica en la que la consagración de un supuesto derecho supondría el menoscabo de otro derecho, como el derecho a la igualdad, reconocido en la DUDDHH (art. 7); CADH (art. 24), y; DADDH (art. II).

Ciertamente, de reconocerse un supuesto derecho de los incumbentes a postularse indefinidamente a la Presidencia de la República, se estaría instituyendo una manifiesta desigualdad respecto de los restantes aspirantes a la primera magistratura, por cuanto, los electores sólo podrían valorar respecto de éstos sus promesas electorales y su currículo político, en cambio, en relación al incumbente pueden ponderar, además, su obra de gobierno (buena o mala), que será sobreexpuesta y sobrevalorada, lo que comporta de suyo consagrar una desigualdad ante la ley en materia de sufragio pasivo. Esta desigualdad se haría cada vez más ostensible, en la medida en que el detentador del poder haya alcanzado más reelecciones.

(vi) Calificar la reelección indefinida como un derecho humano implicaría la desvalorización del derecho al sufragio activo, y la mutación de las elecciones presidenciales en virtuales plebiscitos sobre la obra de gobierno del incumbente.

Reconocer como derecho humano la posibilidad de los detentadores del poder de reelegirse indefinidamente, implicaría, la desva-

---

33 Corte Interamericana de Derechos Humanos, La colegiación obligatoria de periodistas -arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos-.

lorización del derecho al sufragio activo de los electores, por cuanto, a partir de la primera reelección, la elección presidencial mutaría en verdaderos actos plebiscitarios en torno a la gestión del incumbente (premio o castigo a su gestión de gobierno).

1.2.-La Convención Americana sobre Derechos Humanos, protege el derecho de los ciudadanos a ser elegidos, y no un supuesto derecho a ser reelegidos de quienes ejercen cargos de elección popular.

Establecida como ha sido, la distinción entre el derecho a ser elegido (derecho al sufragio pasivo), y la situación jurídica de los incumbentes, cabe precisar que el artículo 23.1.b. de la CADH, reconoce y garantiza a todas las personas el derecho a ser elegido para cargos de elección popular (derecho al sufragio pasivo), por lo que el presupuesto específico de este derecho, es el status o condición de ciudadanos de los aspirantes a un cargo electivo. Por su parte, la reelección presidencial (indefinida) refiere a una situación jurídica muy distinta a la del derecho al sufragio pasivo, pues, más allá de la condición ciudadana del aspirante a la reelección, su presupuesto fundamental es su status de incumbente, que, como tal, aspira a prolongar su situación jurídica de poder, menoscabando la posibilidad a otras opciones políticas democráticas para sucederlo en el poder.

La no limitación de la reelección indefinida afecta los derechos de las minorías y de la oposición, incluso, los intereses de candidatos de una misma organización política, puesto que a través de ésta se cierra toda posibilidad de sucesión y alternancia en la dirección partidista y de la nación. El ejercicio del gobierno sin límites temporales, tiende a institucionalizar un régimen personalista, autocrático, asociado, usualmente, a la consolidación de un liderazgo carismático que irá adquiriendo preeminencia en detrimento del principio de separación de poderes, gracias al cual, la identificación entre líder y pueblo comienza a trascender el ámbito meramente propagandístico y político para adquirir fuerza institucional, como virtual fuente de legitimación de los poderes públicos, con lo que comenzaría a delinearse solapadamente un nuevo sistema político, manifiestamente incompatible con la democracia representativa, en relación al cual, Ferrajoli ha señalado: “la existencia de un jefe ca-

rismático es siempre incompatible con la democracia, o cuando menos indica un debilitamiento de su dimensión política y representativa y no sólo de su dimensión constitucional"[34].

En tal perspectiva, una interpretación de esta Corte homologando la situación jurídica de los ciudadanos que aspiran a la Presidencia de la República, con la de los incumbentes, implicaría crear un nuevo "derecho humano", un derecho inherente a una categoría específica de personas, los detentadores del poder, cuya inviolabilidad debería ser respetada y garantizada siempre, lo cual contrariaría el espíritu de la CDI.

1.3.-El Principio del Gobierno Alternativo impide la posibilidad de reelección indefinida.

De reconocerse la posibilidad de reelección indefinida como un derecho humano, se estaría desnaturalizando el PGA, y, en cierta forma, validando la instauración de gobiernos con tendencia inercial a la autocracia, por cuanto, en nuestra región, la historia política ha demostrado de manera ostensible que la reelección ilimitada es usualmente un atributo de los regímenes antidemocráticos, y no una virtud democrática.

Los apologistas de la reelección presidencial indefinida, sostienen que ésta es absolutamente necesaria porque sin ella faltaría el instrumento para hacer efectiva la responsabilidad política del presidente. Se trata de uno de los argumentos aparentemente más poderosos en favor de la reelección, ya desarrollado por Hamilton en "El Federalista" Nº. 72. Consiste en afirmar que con la eliminación de la reelección desaparecería el principal incentivo que tienen los presidentes democráticos para cumplir con sus obligaciones con respecto a los electores, pues, se impide que se presenten a la reelección, de modo que los ciudadanos puedan premiar o castigar, mediante sus votos, su gestión presidencial, reeligiéndolos y confirmándolos en sus cargos o, por el contrario, privándoles de ellos, de acuerdo a como los hayan evaluado.

---

[34] Ferrajoli, Luigi, *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional*, Madrid, Trotta, 2011, p. 51.

Asimismo, se suele argumentar, que la posibilidad de reelegir sin limitaciones al Presidente de la República, es la forma de asegurar la continuidad de las políticas del Estado, pues, una perpetua alternancia en su jefatura no permite emprender ninguna política de largo alcance, pues, se sabe que será interrumpida con las próximas elecciones.

Tales argumentos son infundados, por cuanto, existen mecanismos (por ejemplo, la institucionalidad contramayoritaria, fórmula constitucional que encarna de manera más genuina, la sinergia entre democracia constitucional y democracia electoral), mediante los cuales, determinadas instituciones están habilitadas para valorar mejor los intereses a largo plazo. Majone[35], sostiene que el papel de los expertos en la toma de decisiones es más importante que el de los propios políticos, porque pueden valorar mejor los intereses a largo plazo. Los políticos, por definición, trabajan a corto plazo, "la segmentación del proceso democrático en periodos relativamente cortos tiene consecuencias negativas importantes cuando los problemas a los que se enfrenta la sociedad requieren soluciones a largo plazo".

Por otra parte, la reelección indefinida de un mismo titular para la Presidencia de la República, aún en el supuesto de elecciones periódicas, libres y justas, propicia peligrosos elementos personalistas y autocráticos que terminan afectando negativamente la existencia de una democracia representativa, a la que se contrae la CDI (art.3). La continuidad sin alternancia, en especial si es indefinida o excesivamente prolongada, tiende a provocar el desarrollo de prácticas políticas potencialmente negativas, a acentuar la arbitrariedad, y a generar peligrosas expresiones de autoritarismo, caracterizadas por un accionar sin límites jurídicos definidos, lo que genera gran vulnerabilidad e imprevisibilidad para adherentes y disidentes.

El principio de alternancia democrática señala la conveniencia para el propio sistema político y, por ende, para todos los actores sociales de la rotación, no tan sólo en el poder, sino, también en la

---

35 Majone, Giandomenico, *Temporal Consistency and Policy Credibility*, European University Institute, Working Paper 96/57, 1996.

representación de las distintas funciones públicas. Aquí "rotación" no significa que el poder pase de un grupo a otro alternadamente, sino, garantizar un sistema de elecciones que permita la libre elección de los candidatos a través de un sistema de partido eficiente y transparente, en palabras de Winston Churchill, "la alternancia fecunda el suelo de la democracia".

Por ello, el PGA es virtualmente un mecanismo de control social y moral que obliga a los agentes políticos a atenerse al tiempo establecido, a propiciar la sucesión y a aceptar el inmediato escrutinio público de su gestión (principio de responsabilidad), la no-reelección es un intento de recordar a los detentadores del poder que, "más allá de cualquier apariencia o título majestuoso, es un simple e insignificante mortal, como cualquiera de nosotros. Por tanto, la no-reelección no implica restringir derechos políticos -ni al pueblo ni a una persona- sino más bien implica una ampliación crucial: brinda un mayor derecho a ser libres y conscientes de nosotros mismos, al recordarnos que no somos eternos sino simplemente humanos"[36].

1.4.- La limitación o prohibición de la reelección presidencial indefinida ¿es una restricción que resulta acorde con los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte IDH en la materia?

La delimitación de la norma contenida en el art. artículo 23.1.b., de la CADH, permite establecer que el bien jurídico o libertad protegida es el derecho de los ciudadanos a ser elegidos (derecho al sufragio pasivo), y en ningún caso, un derecho de los incumbentes a ser reelegidos indefinidamente; este sólo examen preliminar bastaría para concluir que ninguna interpretación de la precitada norma, puede modificar la naturaleza y alcance del bien jurídico que tiene por objeto; lo contrario, implicaría su mutación ilegítima.

De otra parte, queda claro que la interpretación solicitada (OC) versa sobre la naturaleza de la reelección indefinida. Sin perjuicio

---

[36] Acosta, Alberto y Cajas, John, La reelección indefinida, una traición a la democracia, (https://www.alainet.org/es/articulo/190482).

de ello, para el BCV, resulta evidente que, en el supuesto negado de que esta honorable Corte admitiera que la reelección indefinida es un derecho humano, estaría obligada a delimitar tal "derecho" (fijar sus contornos y linderos precisos), y a señalar cuál es el bien jurídico protegido en este supuesto; asimismo, estaría obligada a establecer los parámetros conforme a los cuales las limitaciones, restricciones y configuraciones legales de derecho interno, serían convencionalmente lícitas, esto es, si cumplen o no las condiciones formales (determinación o precisión de la regulación, carácter orgánico de la ley), y las condiciones materiales (licitud del fin perseguido, proporcionalidad, intangibilidad del contenido esencial del derecho, y, compatibilidad con el sistema democrático), para la intervención en el derecho.

2.- Observaciones a la segunda pregunta.

Segunda Pregunta. En el evento en 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 generales de igualdad, a las funciones públicas?

2.1.- Efectos de las modificaciones en el ordenamiento interno sobre las obligaciones de un Estado en materia de respeto y garantía de los derechos humanos.

Cualquier cambio constitucional en un Estado dirigido a propiciar la permanencia de un gobernante en el poder mediante la reelección presidencial indefinida, representaría, en primer lugar, una grosera violación de las obligaciones que ese Estado tiene en materia de respeto y garantía de los DDHH. En concreto, tal modifica-

ción orientada a asegurar su reelección indefinida, comporta una violación del derecho al sufragio activo de los electores, asimismo, una violación al derecho a la igualdad y al sufragio pasivo de los ciudadanos aspirantes a la primera magistratura.

Asimismo, una modificación del ordenamiento constitucional para asegurar la reelección indefinida de los detentadores del poder, supone una mutación fraudulenta de la ley fundamental convirtiéndola en lo que, Loewenstein denomina, Constitución Semántica, esto es, aquella concebida únicamente para formalizar la "situación del poder político en beneficio exclusivo de los detentadores del poder fácticos"[37].

Igualmente, comportaría un grave menoscabo a los compromisos democráticos internacionales de ese Estado, concretamente, los contenidos en la CDI, que postula como requisito de la democracia representativa (art. 3), la celebración de elecciones periódicas, y no de plebiscitos validadores de la gestión de un incumbente.

2.2.-¿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 generales de igualdad, a las funciones públicas?

(a) En primer lugar, cualquier modificación al ordenamiento interno dirigida a asegurar la permanencia en el poder de un incumbente, es violatoria del derecho de los ciudadanos a participar en la dirección de los asuntos públicos, por cuanto, un detentador del poder siempre tendrá interés en modificar el orden constitucional en atención a su interés particular de mantenerse en el poder, y no al

---

[37] Loewenstein, Karl, Teoría de la Constitución, Barcelona, Ariel, 1976, p. 218.

interés general, afectando con ello el derecho de los demás ciudadanos a participar en la dirección de los asuntos públicos.

(b) En segundo lugar, cualquier modificación al ordenamiento interno dirigida a asegurar la permanencia en el poder de un incumbente, es violatoria del derecho al sufragio pasivo y activo, por cuanto, los ciudadanos se verán compelidos a participar en virtuales procesos plebiscitarios más que en procesos verdaderamente electorales, afectando con ello el derecho a elegir y a ser elegidos.

(c) Finalmente, representaría un ostensible menoscabo al principio de igualdad, reconocido en el art. 24 de la Convención, por cuanto, se homologaría la situación jurídica -igualdad formal ante la ley-, de los detentadores del poder, con todos los privilegios que le son inherentes, a la de los ciudadanos que aspiran a ejercer el derecho al sufragio pasivo, omitiendo las desigualdades materiales que en la realidad existen.

La permanencia indefinida en un cargo presidencial impide espacios libres para consolidar un Estado que aspire a ser democrático, y que intente garantizar la participación en igualdad, la deliberación pública, promoviendo las diferencias de las diversas opciones ideológicas y políticas, que son propias del pluralismo democrático en la gestión de los asuntos públicos.

CONCLUSIONES

1.- Es fundamental distinguir entre derecho a elegir (derecho al sufragio pasivo); situación jurídica o prerrogativa de reelección simple (con o sin intermisión); y reelección indefinida; por cuanto, se trata de tres situaciones absolutamente distintas desde una perspectiva jurídica.

2.- No existe un derecho humano a la reelección indefinida, ni siquiera como modalidad del derecho político a ser elegido (derecho al sufragio pasivo). De existir tal derecho, habría que aceptar su carácter universal, esto es, que al ser reconocido por esta Corte todos los países que integran el SIDH, deben modificar su derecho interno para implementarlo; asimismo, habría que reconocer su carácter irrevocable; y la cláusula del derecho más favorable.

3.- De aceptarse la existencia de un derecho a la reelección presidencial indefinida, habría que aceptar que su bien jurídico protegido sería un virtual derecho de los incumbentes a ser elegidos *sine die*.

4.- El derecho al sufragio activo (en una elección presidencial) tiene como bien jurídico protegido, el derecho de los electores a elegir (al Presidente de la República), este derecho en ningún caso resultaría lesionado al **no** reconocerse a la reelección indefinida como derecho humano, por cuanto, los electores siempre conservarán el derecho a elegir (a otros candidatos).

5.- Toda delimitación convencional o constitucional a un derecho humano, así como, toda limitación, restricción o configuración legal, es lícita si no violenta las condiciones o requisitos formales (determinación o precisión de la regulación, carácter orgánico de la ley), y las condiciones materiales (licitud del fin perseguido, proporcionalidad, intangibilidad del contenido esencial del derecho, y, compatibilidad con el sistema democrático), jurídicamente establecidos para su intervención.

6.- De reconocerse un supuesto derecho de los incumbentes a postularse indefinidamente a la Presidencia de la República, se estaría instituyendo una manifiesta desigualdad respecto de los restantes aspirantes a la primera magistratura, por cuanto, los electores sólo podrían valorar respecto de éstos sus promesas electorales y su currículo político, en cambio, en relación al incumbente pueden ponderar, además, su obra de gobierno (buena o mala), que será sobreexpuesta y sobrevalorada, lo que comporta de suyo consagrar una desigualdad ante la ley en materia de sufragio pasivo.

7.- El ejercicio del gobierno sin límites temporales, tiende a institucionalizar un régimen personalista, autocrático, asociado, usualmente, a la consolidación de un liderazgo carismático que irá adquiriendo preeminencia en detrimento del principio de separación de poderes, gracias al cual, la identificación entre líder y pueblo comienza a trascender el ámbito meramente propagandístico y político para adquirir fuerza institucional, como virtual fuente de legitimación de los poderes públicos, con lo que comenzaría a delinearse solapadamente un nuevo sistema político, manifiestamente incompatible con la democracia representativa.

COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS*

PRESENTACIÓN

De manera respetuosa, la Comisión Colombiana de Juristas (en adelante "CCJ") se dirige a la Honorable Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "Corte IDH" o "la Corte") a efectos de presentar conforme al artículo 73.3. del Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos el escrito de observaciones en relación con la opinión consultiva presentada sobre aspectos relacionados con la reelección presidencial.

En nuestro escrito buscaremos presentar observaciones a los siguientes puntos:

1. Un desarrollo breve sobre la democracia y los principios democráticos como pilar del Sistema Interamericano.

2. Cuestiones preliminares sobre la consulta elevada por la República de Colombia, particularmente sobre la importancia de ampliar la pregunta a la reelección en todos los puestos de elección popular y no solo a la reelección presidencial.

3. Apuntes sobre la primera pregunta planteada por el Estado Colombiano: "A la luz del Derecho Internacional ¿Es la reelección presidencial indefinida un Derecho Humano protegido por la Convención Americana de Derechos Humanos? En este sentido, ¿Resultan contrarias al artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos las regulaciones que limitan o prohíben la reelec-

---

* Organización No Gubernamental con estatus consultivo ante la ONU / Filial de la Comisión Internacional de Juristas (Ginebra) y de la Comisión Andina de Juristas (Lima)

ción 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 acordes a los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la materia?"

4. Apuntes sobre la segunda pregunta planteada por el Estado Consultante: "En el evento 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 en 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 generales de igualdad, a las funciones públicas de su país?"

En la parte final del escrito presentaremos nuestras Conclusiones y plantearemos unas Solicitudes concretas a la Corte.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN.

II. DEMOCRACIA Y PRINCIPIOS DEMOCRÁTICOS COMO PILAR DEL SISTEMA INTERAMERICANO.

III. CUESTIÓN PRELIMINAR: REELECCIÓN EN PUESTOS DE ELECCIÓN POPULAR.

IV. DERECHOS POLÍTICOS EN EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS – RESTRICCIONES DEL ART. 23.2 CONVENCIONAL.

V. TEST DE PROPORCIONALIDAD

a. Sobre medidas restrictivas de la reelección.
b. Sobre medidas permisivas de la reelección.
VI. CONCLUSIONES.
VII. SOLICITUDES.

I. INTRODUCCIÓN

1. El 21 de octubre de 2019 la República de Colombia ("Colombia", "el Estado Colombiano" o el "Estado Consultante" en adelante) presentó la Corte Interamericana de Derechos Humanos ("Corte IDH" o "la Corte" en adelante) una Solicitud de Opinión Consultiva con arreglo a los artículos 64.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ("CADH" o "la Convención" en adelante) y 70 del Reglamento de la Corte IDH relativa a "la figura de la reelección presidencial indefinida en el contexto del sistema interamericano de derechos humanos".

2. En dicha consulta, el Estado Consultante pidió la respuesta de las siguientes dos preguntas:

PRIMERA PREGUNTA

> A la luz del derecho internacional ¿Es la reelección presidencial indefinida un derecho humano protegido por la [CADH]? En ese sentido, ¿Resultan contrarias al artículo 23 de la [CADH] 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 IDH] en la materia?

SEGUNDA PREGUNTA

> En el evento en que un Estado modifique o busque modificar su ordenamiento jurídico para asegurar, promover, propiciar o prolongar la permanencia de un gobernante en el poder me-

diante 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 generales se igualdad, a las funciones públicas del país?[1]

3. Asimismo, solicitó que, al responder dichas preguntas, la Corte interpretara las siguientes provisiones de instrumentos interamericanos:

- **De la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre** ("la Declaración Americana" en adelante): Los cuatro párrafos no numerados de los considerandos de la resolución de la IX Conferencia Internacional Americana, los seis párrafos no numerados del Preámbulo de la Declaración y los Artículos XX y XXXIII.
- **De la Carta de la Organización de los Estados Americanos** ("la Carta de la OEA" en adelante): Los párrafos primero a quinto y séptimo del preámbulo y el Artículo 3.d)
- **De la Convención Americana**: Los cinco párrafos del preámbulo y los Artículos 1, 2, 23, 24, 29 y 32.2
- **De la Carta Democrática Interamericana**: Párrafos primero, quinto, sexto, octavo, noveno, decimosexto, decimoséptimo, decimonoveno y vigésimo del Preámbulo, y los Artículos 2. 3, 4, 5, 6 y 7[2].

---

1 Solicitud de Opinión Consultiva presentada por la República de Colombia. 21 de octubre de 2019. Párr

2 Id. Párr. 18

4. De esta manera, esas preguntas y los artículos aludidos por el Estado Consultantes esbozan y tocan diversos elementos de relevancia para el orden público interamericano, tales como las facultades que tienen los Estados para regular sus sistemas electorales internos en concordancia con las obligaciones internacionales, según lo ordenado por el artículo 2 de la CADH, la democracia como pilar del Sistema Interamericano, los derechos políticos y la protección de los mismos respecto de personas que ejercen puestos de elección popular y sus electores.

5. A partir de lo anterior, en el presente escrito se hará mención de cuestiones transversales a la consulta, principalmente la importancia de la democracia y los regímenes democráticos en el Sistema Interamericano. Luego, se presentarán algunas observaciones sobre el contenido y alcance que la Corte debe darle a las preguntas planteadas por el Estado Colombiano. Posteriormente se presentarán observaciones a cada una de las preguntas presentadas, estas en atención a los planteamientos preliminares realizados. Por último, presentaremos una serie de conclusiones y solicitudes.

I. DEMOCRACIA Y PRINCIPIOS DEMOCRÁTICOS COMO PILAR DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

6. Encontramos, como primera medida, que la promoción y defensa de los derechos humanos es piedra angular de los Estados democráticos. Existe un nexo ineludible entre democracia y derechos; estos últimos deben ser garantizados, respetados y protegidos por la primera de forma tal que genere impactos reales y concretos para que en la región que se trate se evidencie un real ejercicio y goce.

7. La democracia, como propósito y derecho que corresponde a los Estados garantizar, se concibe en el desarrollo de estructuras económicas que aseguren condiciones justas y humanas de vida para los pueblos[3]. Norberto Bobbio la entendió grosso modo como

---

[3] AGUIAR, Asdrúbal. "Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre La Democracia". 2012. Recuperado de: http://www.corteidh.or.cr/tablas/30537.pdf

el conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas que prevean y propicien la más amplia participación posible de los interesados[4]. Esta participación dependerá del modelo que en las distintas latitudes se haya adoptado (por herencia o cultura, por ejemplo): directa e indirecta o representativa; presidencialista y parlamentarista; republicana o bajo monarquía constitucional; con elecciones cada cuatro, seis o siete años; con o sin reelección inmediata; con congresos unicamerales o de dos cámaras[5].

8. No obstante, no fue sino hasta la Declaración de Principios de Solidaridad y Cooperación Interamericana[6] que de manera formal se destacaría a la democracia como "causa común en América". Desde entonces, todo acto y conferencia se encargó de reafirmar la importancia de los principios democráticos. como por ejemplo la Declaración de México[7], la Resolución XXXII[8] (denominada "Preservación y Defensa de la Democracia en América") y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)[9]. Este último, pese a que representa una alianza militar para la defensa y

---

4 BOBBIO, Norberto. "El futuro de la democracia". Fondo de Cultura económica. Primera edición en español. 1984. Recuperado de: http://pdfhumanidades.com/sites/default/files/apuntes/17%20-%20Bobbio%20%5BLibro%20completo%5D_pp%2012_pp%2049.pdf

5 RAMACCIOTTI, Beatriz M. "La Internacionalización de la democracia en el Sistema Interamericano". *Revista Journal* (Globalización, Competitividad y Gobernabilidad en la Región Iberoamericana). Vol. 2 Núm. 1. 2008. Georgetown University. Recuperado de: https://gcg.universia.net/article/view/331/internacionalizacion-democracia-sistema-interamericano- 6

6 Declaración de Principios de la Solidaridad y Cooperación Interamericana. Aprobada durante la Conferencia Interamericana para la Consolidación de la Paz realizada en Buenos Aires en 1936

7 Declaración de México. Aprobada en la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz en 1945

8 Resolución XXXII denominada "Preservación y Defensa de la Democracia en América". Celebrada en Bogotá, Colombia en 1948

9 Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). Adoptado en Río de Janeiro en 1947

seguridad de los Estados miembros del sistema interamericano, hace una clara referencia al ideal democrático en su preámbulo.

9. En 1948, después de los horrores de la Segunda Guerra Mundial, se crea la Organización de los Estados Americanos (OEA)[10] que trae consigo la Carta de la OEA[11], la cual consagra jurídicamente el compromiso de la región con la democracia. Para ello, la Organización abrió espacios con el fin de fortalecer su promoción y ejercicio efectivo entre las regiones, dentro de la que se destaca la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores realizada del 12 al 18 de agosto de 1959[12], en donde se asumieron los siguientes objetivos: "*1) Mantener la paz en América y asegurar la observancia por parte de los Estados del principio de no intervención y no agresión y 2) Garantizar el ejercicio efectivo de la democracia representativa, el respeto de los derechos humanos, así como también analizar las medidas que deben tomarse en caso de incumplimiento de estos principios*"[13]. Dicha reunión resultó de vital importancia, pues es allí en donde se crea la Comisión Interamericana de Derechos Humanos –órgano del SIDH encargado de la promoción de los derechos humanos– y, como consecuencia, tiempo después, se aprueba la Convención Americana sobre Derechos Humanos[14].

---

10 Organización de los Estados Americanos (OEA). Creada durante la Novena Conferencia Internacional Americana realizada en Bogotá, Colombia.

11 Carta de la Organización de los Estados Americanos. Suscrita en Bogotá en 1948 y reformada por el Protocolo de Buenos Aires en 1967, por el Protocolo de Cartagena de Indias en 1985, por el Protocolo de Washington en 1992, y por el Protocolo de Managua en 1993

12 Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores. Realizada del 12 al 18 de agosto de 1959 en Chile con los veintiún Estados que hasta la fecha hacían parte de la Organización

13 Ibidem. Véase el acta feinal de la reunión. Recuperado de: http://www.oas.org/consejo/sp/rc/Actas/Acta%205.pdf

14 Convención Americana sobre Derechos Humanos. Suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969 y entrada en vigor el 18 de julio de 1978.

10. Ahora, en 1985 mediante el Protocolo de Cartagena de Indias[15] se estableció la democracia como 'propósito esencial' de la Organización de los Estados Americanos. Así las cosas, el artículo 2 dispuso: "*La Organización de los Estados Americanos, para realizar los principios en que se funda y cumplir sus obligaciones regionales de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas, establece los siguientes propósitos esenciales […]. b) Promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención*".

11. A la postre, en 1991 la Organización adoptó, por un lado, el Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano[16], que implanta "*la necesidad de promover la democracia representativa como condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región*", y por otro, la Resolución 1080[17], que crea un mecanismo de defensa de la institucionalidad democrática frente a los golpes de Estado. Posteriormente, con la Declaración de Nassau[18] y la Declaración de Managua para la Promoción de la Democracia y el Desarrollo[19], se reafirmó que la democracia y paz son partes inseparables e indivisibles de la solidaridad americana, teniéndose entonces aquella como forma gobierno no solo idóneo, sino legitimo en las Américas.

---

15 Protocolo de Cartagena. Aprobado durante la XIV Sesión Extraordinaria de la Asamblea General de la OEA realizada en diciembre de 1985 en Cartagena, Colombia

16 Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano. Aprobado durante la XXI Asamblea General de la OEA realizada en Santiago, Chile en 1991.

17 Resolución 1080 sobre "Democracia Representativa". Aprobada durante la XXI Asamblea General de la OEA realizada en Santiago, Chile en 1991. AG/RES. 1080 (XXI-O/91).

18 Declaración de Nassau. Aprobada en la tercera sesión plenaria celebrada el 19 de mayo de 1992. AG/DEC. 1 (XXII-O/92).

19 Declaración de Managua para la Promoción de la Democracia y el Desarrollo. Aprobada en la Cuarta Sesión Plenaria el 8 de junio de 1993. AG/DEC.4 (XXIII-0/93).

12. A pesar de lo anterior, la Organización vio rezagado el desarrollo y ejercicio de sus propósitos en cuanto a democracia, pues en América Latina surgieron y se mantuvieron una serie de gobiernos dictatoriales que la obligaron a decidir únicamente de acuerdo a la coyuntura de lucha anticomunista, en el marco de la Guerra Fría, fue por ello que posterior a todos estos hechos, se estableció como interés común de los Estados la búsqueda de estabilizar, fortalecer e internacionalizar la democracia[20], se expidieron nuevos instrumentos que tenían como fin frenar y evitar nuevas dictaduras en la región (teniendo como contexto Perú, Cuba, Venezuela o Bolivia, entre otros), entre los que se destaca la Carta Democrática Interamericana[21], la cual desarrolla de manera especializada el compromiso colectivo de mantener y fortalecer el sistema democrático en la región[22] a través de mecanismos que se hacen efectivos –principalmente– en dos hipótesis: i) Cuando un gobierno considera que está en riesgo su proceso político y pide asistencia (Artículo 17), y ii) Cuando el Secretario General o el Consejo Permanente consideren que existen situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político de un Estado (Artículo 18).

---

20 SALTALAMACCHIA, Natalia y URZÚA, María José. "Los Derechos Humanos y La Democracia en el Sistema Interamericano". Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática (37). Primera Edición. Instituto Nacional. México. 2016. Recuperado de: https:// portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/historico/contenido/recursos /IFEv2 /DECEYEC/EducacionCivica/CuadernosDivulgacion/CuadernosDivulgacion-pdfs/37-Derechos-humanos-democracia.pdf

21 Organización de los Estados Americanos. Carta Democrática Interamericana. Aprobada en la primera sesión plenaria de la Asamblea General de la OEA, celebrada el 11 de septiembre de 2001 durante el Vigésimo Octavo Período de Sesiones.

22 IZCARRA, Ana Elizabeth. "La Carta Democrática Interamericana y el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica". Material del XXXVIII Curso de Derecho Internacional: Derecho Internacional y Democracia / XXXVIII Course of International Law: International Law and Democracy. Rio de Janeiro de 1 al 19 de agosto de 2011

Este último punto amplió el contenido de la Carta de la OEA en lo que se refiere al supuesto en el que un gobierno sea derrocado por la fuerza.

13. En el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, los Estados, al desarrollar y adoptar instrumentos que promueven la consolidación de la democracia, reconocen y reafirman su estrecha relación con los derechos humanos toda vez que en esos mismos instrumentos se reitera el compromiso por el respeto y garantía de los derechos humanos y, al contrario, los instrumentos relativos a derechos humanos reafirman la importancia de la existencia de gobiernos e instituciones democráticas en los Estados[23].

14. Corolario, durante la existencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y hasta la actualidad se han expedido una serie de sentencias tales como: Tribunal Constitucional vs. Perú (2001)[24], Herrera Ulloa vs. Costa Rica (2004)[25], Ricardo Canese vs. Paraguay (2004)[26], Yatama vs. Nicaragua (2005)[27], Castañeda

---

23 GONZÁLEZ, Ana Milena. "Especial sobre Democracia en el Sistema Interamericano. Parte I: la Democracia en la OEA". ACEDICILSA. Asociación Colombiana de Estudiantes de Derecho Internacional. Recuperado de: https://acedicilsa.com/2015/02/02/especialsobre-democracia-en-el-sistema-interamericano-parte-i-la-democracia-en-la-oea/

24 Corte IDH. Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71

25 Corte IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107

26 Corte IDH. Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111.

27 Corte IDH. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127

Gutman vs. México (2008)[28], Gelman vs. Uruguay (2011), Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) vs. Ecuador[29], y Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) vs. Ecuador[30], en las cuales, además de versar sobre una amplia gama de temas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha hecho énfasis en la preservación de la institucionalidad democrática, destacando estándares sobre el legítimo cuestionamiento a los funcionarios públicos en sociedades democráticas, sobre el derecho a ser votado y sobre violaciones a la independencia judicial, estas últimas consideradas por la Corte como desestabilizaciones del orden democrático.

15. La democracia, y de preferencia la representativa (en la que las deliberaciones colectivas, es decir las que involucran a toda la comunidad, no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella sino por personas elegidas para este fin[31]), ha sido la forma reconocida y adoptada mayoritariamente por los gobiernos –interamericanos–. Tan es así, que esta democracia representativa ha servido como noción o criterio de legitimidad para determinar su posibilidad de participación a nivel internacional, pues vale decir que un gobierno "no-democrático" carece del reconocimiento internacional que le permite participar de algunas decisiones u organizaciones internacionales. A manera de ejemplo están las llamadas "cláusulas democráticas" en algunos acuerdos regionales

---

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

29 Corte IDH. Caso Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) Vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2013. Serie C No. 226. Párr. 179.

30 Corte IDH. Caso Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C No. 268.

31 BOBBIO, Norberto. "El futuro de la democracia". Fondo de Cultura económica. Primera edición en español. 1984. Recuperado de: http://pdfhumanidades.com/sites/default/files/apuntes/17%20-%20 Bobbio%20%5BLibro%20completo%5D_pp%2012_pp%2049.pdf

(Comunidad Europea; en las Cumbres de las Américas; y en el MERCO- SUR)[32].

16. Los elementos esenciales de este modelo político, que está organizado como un estado de derecho, son: tener como marco legal una constitución o ley suprema, reconocer el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción a las leyes; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; la separación e independencia de los poderes públicos, y la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo[33].

17. Para finalizar vale anotar que, pese a que existen diferencias de gobierno, desarrollo y poder entre los distintos Estados interamericanos, simultáneamente se aprecia una esperanza y aspiración de edificar sociedades más estables, equitativas, promotoras y respetuosas de los derechos humanos, que tengan como base los principios y valores democráticos compartidos gracias a los instrumentos y directrices internacionales que han incluido en su régimen nacional, lo que permite inferir que, en este sistema, la democracia es vista como condición *sine quan non* para un efectivo goce de los derechos humanos.

II. CUESTIÓN PRELIMINAR: REELECCIÓN EN CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR

18. En primer lugar, una sugerencia que nos gustaría proponerle a la H. Corte es modificar o interpretar las preguntas de forma

---

32 RAMACCIOTTI, Beatriz M. "La Internacionalización de la democracia en el Sistema Interamericano". Revista Journal (Globalización, Competitividad y Gobernabilidad en la Región Iberoamericana). Vol. 2 Núm. 1. 2008. Georgetown University. Recuperado de: https://gcg.universia.net/article/view/331/internacionalizacion-democracia-sistema-interamericano

33 Organización de los Estados Americanos. Carta Democrática Interamericana. Aprobada en la primera sesión plenaria de la Asamblea General de la OEA, celebrada el 11 de septiembre de 2001 durante el Vigésimo Octavo Período de Sesiones.

tal que no solo haga alusión a la reelección indefinida, sino a todo tipo de reelección, dando luz al debate sobre si esta figura es contraria o no a los principios democráticos que el Sistema Interamericano promueve como pilar fundamental.

19. La Corte en oportunidades anteriores sobre Opiniones Consultivas, al momento de abordar las preguntas que los Estados le han planteado ha sostenido que el tenor literal de las mismas no puede restringir la forma en la cual la Corte abordará el tema, siendo clara en sus pronunciamientos al señalar que:

> [L]a Corte estima que no está necesariamente constreñida a los literales términos de las consultas que se le formulan. El señalamiento de ejemplos en la solicitud de opinión consultiva sirve al propósito de referirse a un contexto particular e ilustrar las distintas situaciones que pueden surgir sobre la cuestión jurídica objeto de la opinión consultiva, sin que por esto implique que el Tribunal esté emitiendo un pronunciamiento jurídico sobre la situación planteada en dichos ejemplos[34].

20. A partir de esto, la Corte ha reformulado las preguntas planteadas en diversos casos. Los ejemplos más recientes de ello son la OC 23 relativa a Medio Ambiente y Derechos Humanos[35] y la OC 25 relativa al derecho de asilo como derecho humano[36].

---

34 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. 27.

35 *Cfr.* Corte IDH. OC-23/17. Op. Cit.

36 *Cfr.* Corte IDH. 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 2019. Serie A No. 25

21. Ahora bien, al observar las preguntas postuladas por el Estado Colombiano se observan dos puntos que llaman especial atención, y frente a los cuales la Corte se podría pronunciar por vía de modificación o modulación de las preguntas.

22. La primera cuestión que llama la atención es la delimitación de la pregunta a la reelección de carácter indefinido, ya que sería pertinente que la Corte se pronunciara de igual manera sobre los casos en los cuales la reelección es por varios periodos ya definidos. En efecto, este tipo de reelección puede ser una medida a tener en cuenta en distintos puntos de la respuesta como, por ejemplo, el test de proporcionalidad que el Estado Consultante postula en la segunda pregunta.

23. Además, la reelección en genérico -ya sea por periodos determinados o de manera indefinida-, es un tema que de facto ilustra la aparente tensión entre los principios democráticos y los derechos políticos de la persona reelegida (o a reelegir) y sus votantes. Sin embargo, presenta mayor dificultad el abordar dichos presupuestos al analizar puntualmente la relección indefinida, en tanto que, mientras que la última fácilmente puede ser leída como la posible configuración de un régimen autoritario que no permite la elección de nuevas personas en cargos de elección popular, la segunda no puede tener esta lectura de manera tan clara.

24. Aunado a lo anterior, la reelección por términos fijos o definidos puede ser analizada desde dos perspectivas, a saber: i) puede ser la lesión de los derechos democráticos al no permitir la elección de nuevas personas en contiendas electorales inmediatamente siguientes una vez finalizado el periodo de la persona que desea la reelección, o ii) puede ser el límite a la persona que desea ser reelegida indefinidamente por medio de procesos electorales sucesivos. Así, lo expuesto se alinea con el lenguaje usado por el consultante en ambas preguntas: mientras que la primera habla de las regulaciones que limitan la reelección indefinida, la segunda habla de la medida que promuevan este tipo de reelección.

25. Ahora, la segunda cuestión que llama la atención es la delimitación de las preguntas solo a la reelección presidencial. En la fundamentación de la Consulta, el Estado menciona cuestiones transversales a cualquier cargo de elección popular, tales como los

derechos políticos protegidos por medio del artículo 23 de la CADH, o la democracia representativa, entre otros. Estos conceptos no son exclusivos del cargo presidencial; por el contrario, son transversales a la democracia y a los cargos de elección popular. Pese a lo señalado, el Estado Consultante no se manifiesta en ningún momento sobre por qué la Corte debe abordar únicamente la reelección a nivel presidencial y no con relación a los demás cargos de elección popular, por cuanto sería una gran oportunidad para la Corte poder extender su interpretación a través de esta Opinión Consultiva a no solo los cargos de presidente, sino lo que sean de elección popular.

26. Así pues, creemos que la Corte debe pronunciarse sobre la totalidad del fenómeno de la reelección con independencia de si esta es por periodos definidos o si es indefinida, y sin limitación al campo presidencial. Sin embargo, esta última claridad no implica que la Corte no pueda hacer diferencias sobre los tipos de cargo de elección popular. Como se muestra más adelante, debe tenerse en cuenta el tipo de cargo de elección popular al momento de hablar de la reelección.

27. Por último, se observa que la diferencia fundamental entre la primera y la segunda pregunta es el tipo de legislación que se tiene respecto a la reelección. En este sentido, la primera pregunta habla de medidas que limitan o prohíben la reelección, mientras que la segunda se cuestiona sobre las medidas que la aseguran, promueven, propician o prorrogan. Es decir, se encuentran separados los dos polos del mismo debate. No obstante, en las consideraciones generales el Estado Consultante recuerda medidas que Estados han adoptado y que promueven o restringen la reelección[37]37. Esto, además, es concordante con las consideraciones que el consultante realiza respecto de cada una de las preguntas. Con todo, la Corte podría plantearse la posibilidad de integrar las dos preguntas en una sola[38]38 y abordar la figura de la reelección de manera integral bajo los criterios ya planteados.

---

[37] Solicitud de Opinión Consultiva. Óp. Cit. Párr. 25-28

[38] Por ejemplo, en la Opinión Consultiva sobre Derechos Humanos y Medio Ambiente, Colombia planteó 3 preguntas, la primera con 4

28. A continuación, se presentan observaciones frente a las dos preguntas planteadas por el Estado Colombiano siguiendo las siguientes premisas: i) se abordará no solo la reelección presidencial, sino la reelección en el marco de los regímenes democráticos; ii) no se hará referencia a la reelección indefinida, sino a la reelección con independencia de si esta se encuentra limitada o es indefinida.

III. DERECHOS POLÍTICOS EN EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS – RESTRICCIONES DEL ART. 23.2. CONVENCIONAL

29. La Convención Americana trae en su artículo 23.1. tres grupos de derechos políticos protegidos convencionalmente, a saber: i) la participación en asuntos públicos de forma directa o representativa, ii) a elegir y ser elegidos en elecciones dirigidas por medio del sufragio universal con voto secreto, y por último iii) a tener acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas del país[39].

30. Cada uno de estos derechos tiene un contenido autónomo pero interrelacionado con los demás en el marco de procesos de elección popular. Primero, el derecho a la participación política parte de la idea de que los ciudadanos y las ciudadanas pueden hacerse parte de los distintos procesos que regulan el Estado. En palabras de la Corte:

---

condiciones, Sin embargo, la Corte reformuló la primera pregunta, entendió que no era necesario ni pertinente examinar las 4 condiciones y acumuló la respuesta a la segunda y tercera respuestas. Corte IDH. OC-23. Óp. Cit. Párr. 32 – 38.

39 Corte IDH. Caso Yatama vs Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127. Párr. 194; Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 144 y 154¸ Caso López Mendoza Vs. Venezuela. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011. Serie C No. 233 párr. 106; Caso Argüelles y otros Vs. Argentina. Excepciones Serie C No. 288 párr. 221 Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2014

> La Corte estima pertinente reiterar que "el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención y que sus titulares, es decir, los ciudadanos, no solo deben gozar de derechos, sino también de "oportunidades". Este último término implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos[40].

31. Por su parte, el derecho a la oportunidad de elegir y ser elegido se enmarca bajo una serie de características o estándares generales dentro de los cuales los Estados pueden moverse y regular los procesos a nivel interno. Al respecto la Corte ha señalado en sus pronunciamientos 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, una periodicidad o un sistema electoral particulares mediante los cuales los derechos a votar y ser elegido deben ser ejercidos[41].

---

40 Corte IDH. Caso López Mendoza Vs. Venezuela. Sentencia de 1 de septiembre de 2011. Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 233 Óp. Cit. Párr. 108.

41 Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184. Óp. Cit. Párr. 149

32. Lo anterior es concordante con lo establecido en el derecho internacional[42]. En efecto, los sistemas universales[43] y europeo[44] de derechos humanos traen provisiones similares. En sentencia del 2 de marzo de 1987[45] sobre el derecho a participar en elecciones libres recogido en el artículo 3 del Primer Protocolo del Convenio Europeo de Derechos Humanos[46], dicho Tribunal en lo que él reconoce como "derechos subjetivos de participación", a saber, el derecho de voto y el derecho de ser su candidato, agregó:

---

42 Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184. Párr. 162 y ss

43 Observación General No. 25. Párr. 21: "Aunque el Pacto no impone ningún sistema electoral concreto, todo sistema electoral vigente en un Estado Parte debe ser compatible con los derechos amparados por el artículo 25 y garantizar y dar efecto a la libre expresión de la voluntad de los electores. Debe aplicarse el principio de un voto por persona y, en el marco del sistema electoral de cada uno de los Estados, el voto de un elector debe tener igual valor que el de otro. La delimitación de los distritos electorales y el método de asignación de votos no deben desvirtuar la distribución de los votantes ni comportar discriminación alguna contra ningún grupo, ni tampoco excluir o restringir en forma irrazonable el derecho de los ciudadanos a elegir libremente a sus representantes."

44 Para ver sentencias y el análisis del artículo 3 del protocolo 1 del convenio europeo realizado por el Tribunal, revisar "Guide on Article 3 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights." Right to free elections. 30 april 2019. Recuperado de: https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_3_Protocol_1_ENG.pdf

45 TEDH de 2 de marzo de 1987, caso Mathieu-Mohin y Clerfayt c. Bélgic. Sentencia 9267/81.

46 Artículo 3. Derecho a elecciones libres. "Las Altas Partes Contratantes se comprometen a celebrar elecciones libres a intervalos razonables mediante votación secreta, en condiciones que garanticen la libre expresión de la opinión de las personas en la elección de la legislatura". (Traducción libre).

> Estos derechos no son absolutos. El artículo 3 no es un obstáculo a que los Estados Contratantes sometan los derechos de sufragio activo y pasivo a determinados requisitos, aunque el Tribunal europeo ha de asegurarse de que no hacen que aquéllos sean ineficaces en su propia esencia. En especial, estos requisitos no deben oponerse a la libre expresión de la opinión del pueblo[47].

33. En ese marco se encuentra una relación inescindible entre el derecho a votar y ser elegido y el derecho a la participación política. Es por medio de estas herramientas (elegir y ser elegido por medio del voto) que los ciudadanos pueden participar activamente en asuntos públicos[48].

34. Por último, el literal c del artículo 23.1. de la Convención Americana establece el derecho a tener acceso al cargo y mantenerse en este en condiciones de igualdad. Sobre este particular, la Corte Interamericana se ha manifestado de forma reiterada en los siguientes términos:

> [E]l artículo 23.1.c. no establece el derecho a acceder a un cargo público, sino a hacerlo en "condiciones generales de igualdad". Lo anterior quiere decir que el respeto y garantía de este derecho se cumplen cuando "los criterios y procedimientos para el nombramiento, ascenso, suspensión y destitución sean razonables y objetivos" y que "las personas no sean objeto de discriminación" en el ejercicio de este derecho. A este respecto, la Corte ha indicado que la igualdad de oportunidades en el acceso y la estabilidad en el cargo garantizan la libertad frente a toda injerencia o presión política[49].

---

47 TEDH de 2 de marzo de 1987, caso Mathieu-Mohin y Clerfayt c. Bélgic. Sentencia 9267/81. Versión en español.

48 Corte IDH. Caso Yatama Vs. Nicaragua. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127 Óp. Cit. Párr. 198

49 Corte IDH. Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones

35. Lo anterior indica que la garantía de tener acceso a cargos públicos se materializa desde dos perspectivas: i) la oportunidad efectiva que debe dársele a los ciudadanos para acceder a dichos cargos por mecanismos igualitarios, no discriminatorios, razonables y objetivos; y ii) la oportunidad de permanecer en el cargo para ejercer efectivamente el derecho, esto sin perjuicio de la posibilidad de suspensión o destitución que deben estar debidamente reguladas en la ley.

36. Todos estos estándares están claramente relacionados con la figura de la reelección, ya sea en su restricción o en su permisión. En lo que respecta a la restricción de la misma, prima facie se puede hablar de afectaciones a la participación efectiva de la persona que desea ser reelegida y de sus electores, al derecho de los mismos a elegir (y ser elegidos) por medio del voto respectivamente, y a las garantías de permanencia en el cargo de la persona que busca ser reelecta. En cambio, en las medidas permisivas de la reelección, se verían afectados el derecho a la participación en asuntos públicos de otros candidatos o sectores de la sociedad distintos al de la persona a reelegir, el derecho de estas personas y sectores a elegir y ser elegidos, y el derecho de acceder a cargos públicos en condiciones de igualdad.

---

y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C No. 268, párr. 194. Igualmente ver: Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 206, Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, párr. 138 y 139, Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2011. Serie C No. 227, párr. 135; Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C No. 268 párr. 194 y 195; Caso López Lone y otros Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 302, párr. 235 y 236.

37. Al respecto es importante resaltar que, en el contexto de un Estado democrático, deben garantizarse todas las prerrogativas señaladas anteriormente. Sin embargo, la democracia no se reduce al acto electoral per se, sino que requiere de eficiencia, transparencia y equidad en las instituciones públicas, así como de una cultura que acepte la legitimidad de la oposición política y reconozca y abogue por los derechos de todos". Naciones Unidas señala que "*la democracia excede a un método para elegir a quienes gobiernan, es también una manera de construir, garantizar y expandir la libertad, la justicia y el progreso, organizando las tensiones y los conflictos que generan las luchas de poder*"[50].

38. Bajo estos fines debe analizarse de manera exhaustiva si la reelección constituye o no una manifestación de los derechos políticos consagrados en el artículo 23 convencional. Esto por cuanto, como se expondrá más adelante, la adopción positiva de la anterior afirmación, en procura de la garantía de estos derechos políticos para la persona en el cargo y sus electores, podría arrojar como consecuencia una mayor afectación a los derechos políticos de los demás ciudadanos. Lo anterior por cuanto, cuando se estudian los pronunciamientos de la Corte, se puede ver que la Carta Democrática Interamericana enfatiza la importancia de la participación ciudadana como un proceso permanente que refuerza y renueva 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 2º). Esta declaración general adquiere un sentido teleológico fundamental para el desarrollo conceptual de los derechos políticos que la propia Carta produce en su artículo 4º. 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 23º de la Convención Americana[51].

---

50 Informe sobre "La democracia en América Latina" PNUD 2004.

51 Corte IDH. Caso Yatama Vs. Nicaragua. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Sentencia de 23 de junio de 2005. Se-

39. De lo anterior se desprende el imperativo que poseen los Estados democráticos de garantizar la efectividad de la participación ciudadana en condiciones de igualdad en los asuntos políticos, arrojando con esto las obligaciones de crear mecanismos que efectivicen dicha participación y de abstenerse de crear o generar figuras, leyes o disposiciones de derecho interno que entorpezcan o limiten el libre ejercicio de los derechos consagrados en el artículo 23 de la Convención Americana.

40. Bajo estos supuestos, se ha desarrollado por la jurisprudencia de la Corte y la doctrina el llamado ***Principio de efectividad de los derechos políticos***. Este principio tiene anclaje en los artículos 1 y 2 de la CADH, que establecen no sólo obligaciones negativas o de abstención en cabeza de los estados partes, sino también positivas de garantizar el goce y ejercicio de los derechos y en su caso de adoptar medidas necesarias para hacerlos efectivos, aun en ciertas condiciones, frente al accionar de particulares. Por ello, toda violación por acción o por omisión a un derecho político contemplado en la CADH se relaciona con la obligación general de respetar y garantizar el ejercicio de los derechos (artículo 1) o de adoptar medidas efectivas, entre ellas normativas, del Pacto San José de Costa Rica (artículo 2)[52].

41. Ahora, si bien se ha establecido que los Estados deben propender por hacer efectivos los derechos políticos y abstenerse de realizar acciones que los limiten o restrinjan, al realizar una lectura simple de la Convención Americana encontramos el segundo párrafo del artículo 23, el cual establece que las restricciones, limitaciones y/o reglamentaciones relacionadas con los derechos políticos pueden realizarse solo justificados en una lista taxativa de criterios[53], a saber: "*razones de edad, nacionalidad, residencia*,

---

rie C No. 127, voto concurrente Juez Diego Garcia-Sayan, Corte IDH 2005b, 4, párr. 16

52 Los derechos políticos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Alberto Ricardo Dalla Vía. p. 18.

53 Sobre la taxatividad de dicha lista, ver: Yatama vs Nicaragua. *Óp. Cit*. Párr. 206; Castañeda Gutman vs. México. *Óp. Cit*. Párr. 151 y 155; Argüelles y otros vs. Argentina. *Óp. Cit*. Párr. 222.

idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal". Bajo estos supuestos, para efectos del presente escrito vale la pena ir al fondo de este artículo para realizar un ejercicio de interpretación con el fin de poder entender su alcance en el caso de restricciones o permisiones a la reelección en cargos públicos.

42. Para ello la Comisión había señalado en el Informe 137/99[54] que: "la propia Convención reconoce las limitaciones ue 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".

43. Bajo estos presupuestos, en la Convención la consagración de derechos se completa con el reconocimiento además de sus límites, de la mano con lo establecido en el artículo 30 del CADH que prohíbe la aplicación de medidas restrictivas para diferentes propósitos. Pese a esto, la jurisprudencia ha acogido posteriormente la legitimidad de otras restricciones no contempladas expresamente en el artículo 23 de la CADH.

44. Como punto de partida, la Corte ha entendido que la interpretación de dicho artículo debe darse también relacionada con las provisiones del artículo 29 de la Convención, puntualmente en su literal c)[55], el cual indica: "*Ninguna disposición de la presente convención puede ser interpretada en el sentido de:* ***C) Excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o***

---

54 CIDH. Informe de Fondo No. 137/99. Caso 11.863 Andrés Aylwin Azócar Y Otros. Chile. 27 de diciembre de 1999. Párr. 101

55 Corte IDH. Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348 Óp. Cit. Párr. 112

***que se deriven de forma democrática representativa de gobierno*"**. Lo anterior fija entonces el primer criterio interpretativo sobre el cual debe abordarse el estudio del caso que nos ocupa, dado que es a partir de allí y complementado con los elementos que se esbozaran en párrafos subsiguientes, que podrá establecerse la legitimidad o no de la regulación de la reelección, ya sea para el cargo presidencial o en general para cualquier cargo público de elección popular.

45. Continuado con esta línea argumentativa, la Corte ha sido precisa en indicar que, el artículo 23 de la Convención Americana 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, ni tampoco es posible ignorar el resto de los preceptos de la Convención o los principios básicos que la inspiran para interpretar dicha norma[56].

46. Por otro lado, es importante mencionar que el articulo precitado no excluye las reglas generales de interpretación emanadas de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969 (en adelante "CVDT"), puntualmente los artículos 31 y 32. Así pues, al analizar el caso en concreto, debe hacerse una interpretación que tome en cuenta tanto el art. 29 de la CADH y 31 y 32 de la CVDT.

47. Corolario con lo relacionado anteriormente, el artículo 31 de la CVDT establece que el tratado debe ser interpretado de buena fe y según corriente que se le atribuya a los términos usados, según el contexto del tratado y el objeto y fin del mismo. Sobre este criterio interpretativo, es decir, los términos usados en el contenido de la normativa, el artículo 23.2. establece que las reglamentaciones se pueden hacer "*exclusivamente*" de esta manera, es decir, cualquier tipo de restricción o limitación que un Estado parte quiera adoptar en su legislación interna, específicamente sobre el ejercicio de derechos políticos, deberá respetar las reglas de exclusividad dadas en el artículo mencionado.

---

56 Corte IDH Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos. Sentencia de 6 de agosto de 2008. párr. 153

48. Sobre este punto, vale la pena resaltar 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[57], la Corte indica que: "[...] 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"[58].

49. Pese a lo señalado, se hace necesario anotar que, a nuestro juicio, atender a esta lista de manera taxativa sería equivalente establecer que la figura de la reelección no puede ser restringida, ya que su limitante no se basa en razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena dictada por un juez competente en proceso penal, lo cual agotaría el debate de manera muy sencilla. Es más, la persona que busca ser reelegida ha sido previamente vencedor en una contienda electoral en principio legítima, en la cual no se le restringió su participación por los criterios mencionados. No obstante, realizar este tipo de interpretación exegética pone manifiestamente en riesgo el derecho de los demás ciudadanos para participar en los asuntos públicos y el de elegir y ser elegidos en elecciones periódicas y auténticas (art. 23.1.a. y. b). Es decir, una interpretación de ese tipo implicaría permitir la violación de derechos individuales de otros ciudadanos.

50. Sumado a esto, una interpretación como la propuesta puede implicar un riesgo para la democracia al no permitir elecciones libres, periódicas y auténticas que garanticen el sometimiento al estado de derecho tal como lo proscribe el artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana.

---

57 Los derechos políticos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Alberto Ricardo Dalla Via. p. 22

58 Corte IDH Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos. Sentencia de 6 de agosto de 2008. párr. 161

Finalmente, esta interpretación riesgosa llegaría a ser contraria a la regla establecida en el artículo 29.c) de la CADH, ya expuesta en el presente texto.

51. Adicionalmente, el contexto de la CADH da cuenta efectivamente de la importancia de las formas democráticas de gobierno. En este sentido, a lo largo de esta exposición se ha esbozado la relevancia que posee en el contexto de las Américas el propender por el mantenimiento de Estados democráticos, esto al haber sido una región marcada por la existencia de regímenes totalitarios que han disfrazado de democracia la imposición de dictaduras y perpetuaciones en el poder político. Para resaltar una de estas, el Artículo XXVIII de la Declaración Americana establece que, *los derechos de cada persona humana encuentran un límite ente otros, ante el desenvolvimiento democrático y los derechos de los demás*. Así pues, bajo estos supuestos, encontramos un primer límite a la interpretación taxativa que se ha planteado en anteriores párrafos, sobre el condicionamiento de las restricciones a la figura de la reelección. La posibilidad de que la misma persona se vuelva a elegir una y otra vez indefinidamente riñe con los límites de los derechos de las demás personas, al impedirles hacer parte de ese desenvolvimiento democrático que brinda la participación amplia.

52. En ese sentido, una interpretación de las reglas de exclusividad consagradas en el artículo 23.2. convencional, que propenda por la imposibilidad de limitar o restringir la reelección indefinida, sin tener en cuenta el principio democrático, podría configurar un resultado manifiestamente contrario a los postulados del literal b) del artículo 32 de la CVDT. Es por esto que se deberá necesariamente propender por una interpretación armónica que incentive la maximización de las garantías democráticas en los Estados Americanos.

53. Ahora bien, en gracia de discusión, si se inclinase por la no limitación de la reelección, fundamentado en la interpretación exegética del artículo 23.2. necesariamente se debería hacer uso de los criterios interpretativos auxiliares como los trabajos preparatorios de la CADH.

54. Sobre estos, los trabajos preparatorios del artículo 29 de la Convención Americana (en ese entonces 27 del proyecto) dan

cuenta de la importancia preponderante de la forma democrática de gobierno para los Estados americanos. Al momento de discutir el artículo 27 del proyecto, la delegación de Trinidad y Tobago solicitó la eliminación de la expresión "republicana" al no ser ésta la única forma de gobierno, lo cual fue armonizado por la propuesta de la delegación de Uruguay que propuso que el texto dijera "democrática" al ser "la terminología de la Carta de la Organización de los Estados Americanos"[59]. Esta propuesta fue respaldada por todos los Estados asistentes.

55. Con todo, es claro que el permitir una interpretación que admita la reelección indefinida -o cualquier otra figura-, primando la exclusividad de los criterios establecidos en el artículo 23.2 de la CADH sobre el principio democrático consagrado en la misma Convención y en el resto del Sistema Interamericano, configuraría una interpretación contraria a este sistema. Así pues, deben ser admisibles restricciones o limitaciones contra la figura de la reelección indefinida, por cuanto ésta atenta contra el principio democrático, el estado de derecho y los derechos a elegir y ser elegidos de los demás ciudadanos.

56. El argumento de interpretación armónica esbozado en párrafos anteriores encuentra peso, cuando la Corte afirma que el párrafo 2 del artículo 23 se limita a establecer razones por las cuales los derechos políticos pueden ser regulados en relación con los requisitos que las personas titulares deben cumplir, es decir "las condiciones habilitantes" que la ley puede imponer para ejercer los derechos políticos. Por ello, indica que "tiene como propósito único evitar la posibilidad de discriminación contra individuos en el ejercicio de sus derechos políticos.[60]

57. En igual sentido, la Corte indica que, Aquí va el texto citado: "*las restricciones basadas en esos criterios son comunes en las legislaciones electorales nacionales, que prevén el establecimiento*

---

59 OEA. Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. Actas y Documentos. OEA/Ser.K/XVI/1.2. pág. 273.

60 Corte IDH Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos. Sentencia de 6 de agosto de 2008., párr. 155

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"[61]. Igualmente señala en otro pronunciamiento que, en efecto, para que los derechos políticos puedan ser ejercidos, la ley necesariamente tiene que establecer regulaciones que van más allá de aquellas que se relacionan con ciertos límites del Estado para restringir esos derechos, establecidos en el artículo 23.2. de la Convención. 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[62].

58. En ese sentido, tanto la Comisión como la Corte Interamericana han reconocido al interpretar el artículo 23 de la Convención Americana, el grado de autonomía que debe otorgarse a los Estados para organizar sus instituciones políticas a fin de dar efecto a esos derechos, como el derecho a la participación política, deja margen a una amplia variedad de formas de gobierno y ha resaltado que su función y objetivo no es crear un modelo uniforme de democracia representativa para todos los Estados, sino determinar si la legislación de un Estado infringe derechos humanos fundamentales[63].

59. Según lo expuesto, puede afirmarse que, dada la oportunidad que ofrece la misma Convención Americana de realizar ciertas limitaciones a los derechos políticos, estos no son absolutos y en consecuencia su limitación o restricción en algunos casos específicos no acarrea una violación de los presupuestos convencionales, en este sentido, la Corte ha expresado que, 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, in-

---

61 *Ibidem*.

62 Corte IDH Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Párr. 157

63 *Los derechos políticos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Alberto Ricardo Dalla Vía. p. 24

humanos 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[64].

60. Con todo, pese a que la Corte propenda por una interpretación armónica de los presupuestos de la Convención, dejando como consecuencia la posibilidad de realizar limitaciones a los derechos políticos más allá de lo indicado en el segundo párrafo del artículo 23, es importante señalar que la misma corporación ha establecido en su jurisprudencia una especie de criterios orientadores para que los Estados puedan establecer medidas de derecho interno que limiten el ejercicio de derechos políticos, sin ser contrarias a los presupuestos internacionales. Así las cosas, se ha indicado por parte de la Corte que, para que una restricción sea legítima, debe encontrase 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[65].

61. Para terminar este punto debe mencionarse que esto de ninguna manera es entender que la lista del artículo 23.b de la CADH es una lista meramente enunciativa o que queda una carta blanca para restringir el ejercicio de los derechos políticos de forma libre. Por el contrario, la lista lo que busca es justamente detener la arbitrariedad en las restricciones al ejercicio de los derechos políticos. Así pues, esta interpretación es solamente aplicable en el presente asunto bajo estudio en tanto -usando los términos del artículo 32 de la CVDT- la interpretación literal de la palabra *exclu-*

---

64 Los derechos políticos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Alberto Ricardo Dalla Vía. Pag 24

65 Corte IDH Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos. Sentencia de 6 de agosto de 2008 párr. 206.

sivamente del art. 23.2. de la CADH tal como fue desarrollada previamente resulta en una interpretación absurda o irrazonable.

62. Según lo expuesto, deberá concluirse que, al realizar una interpretación armónica de la CVDT, acompañado de presupuestos e instrumentos internacionales del sistema interamericano, el hecho de limitar o restringir la figura de la reelección, ya sea por periodos definidos o de manera indefinida, en principio, no vulnera ninguna garantía referida a los derechos políticos que ostentan las personas ni limita su libre ejercicio al interior de cada Estado en particular.

63. Ahora bien, es de interés entrar a estudiar en abstracto las distintas medidas que pueden ser tomadas por los Estados Americanos al momento de abordar este tema. Para realizar esta labor, debe realizarse un test de proporcionalidad sobre medidas tanto restrictivas como permisivas de la reelección presidencial, por lo cual, dada la complejidad de abordar este asunto, se realizará en acápite subsiguiente.

IV. TEST DE PROPORCIONALIDAD

64. Como ha establecido la Corte de manera previa, la previsión y aplicación de requisitos requiere del cumplimiento de obligaciones internacionales, y particularmente la observancia de lo establecido en la Convención y los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en el marco de una sociedad democrática[66].

65. Siguiendo todo lo anterior, las medidas tanto restrictivas como permisivas deben ser estudiadas en un test de proporcionalidad que atienda a los criterios que han sido mencionados de manera reiterada en la jurisprudencia de la Corte.

66. Para esto, es menester recordar que la Corte en otras ocasiones ha implementado un test de proporcionalidad por medio del cual estudia si la restricción de un derecho puede o no encontrarse

---

[66] Corte IDH. Caso Yatama vs Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127. Óp. Cit. Párr. 206

adecuada a lo establecido en la Convención Interamericana[67]. Puntualmente el test propone el estudio de una medida bajo los siguientes criterios: (i) estar previamente fijadas por ley, en sentido formal y material; (ii) responder a un objetivo permitido por la Convención Americana y (iii) ser necesarias en una sociedad democrática (para lo cual deben cumplir con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad)[68].

a. Sobre medidas restrictivas de la reelección

67. La Corte IDH ha entendido que la legalidad nace del artículo 30 de la CADH que establece que una medida restrictiva de cualquier derecho incluido en la Convención debe estar previsto previamente en la ley[69], esto como una forma de asegurar que estas no queden al arbitrio del poder público[70]. Además, estas restricciones deben estar establecidas de manera clara y precisa[71]. Así pues, las medidas que busquen restringir la reelección deben estar concebidas de manera previa en la legislación interna.

68. Ahora bien, la medida puede verse prima facie contraria a la CADH al hacer una lectura taxativa de las provisiones establecidas en el artículo 23.2. de la Convención Americana. En efecto, esta lectura establecería que no se puede legislar de forma tal que se restrinja la reelección y la sola legislación ya contraría el citado

---

67 Corte IDH. Caso López y otros vs Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2019. Serie C. No. 396. Párr. 121.

68 Corte IDH. Caso Álvarez Ramos vs Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2019. Serie C. No. 380. Párr. 104

69 Corte IDH. Caso López y otros vs. Argentina. Óp. Cit. Párr. 123; Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2009. Serie C No. 177, párr. 63, y Caso Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala, párr. 332

70 Corte IDH. Caso Álvarez Ramos vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2019. Serie C No. 380. Párr. 106.

71 Corte IDH. Caso Kimel. *Óp. Cit*. Párr. 77

artículo. Sin embargo, debe verse la lectura realizada líneas arriba sobre la posibilidad de interpretar las medidas restrictivas a los derechos políticos a partir de la lectura que se hace de la palabra exclusivamente incluida en el art. 23.2. Convencional. Así pues, estaría permitida la regulación sobre la materia bajo estudio.

69. Siguiendo esa misma línea y pasando al criterio de finalidad, esta regulación solo podrá ser realizada siempre y cuando busque la protección de principios o derechos protegidos por la CADH. Así pues, una restricción a la reelección debe tener en cuenta, entre otros, la protección de los derechos de participación democrática de otras personas, el principio democrático, el respeto al estado de derecho, el no abuso del poder, entre otras cuestiones. En pocas palabras, siempre y cuando la restricción busque esta defensa, se encontrará acorde a la CADH.

70. En sentido contrario, si la restricción busca socavar el derecho de un particular y sus electores de manera arbitraria, impide el ejercicio del derecho a elegir y ser elegido o en la materialidad es una restricción fundada a partir de un criterio sospechoso, prohibido o discriminatorio, se trataría de una violación efectiva del artículo 23.1. y 23.2.

71. En este punto cabe hacer una aclaración desde el *Corpus iuris* internacional aplicable a la materia. El artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante "PIDCP") establece que no podrá haber restricciones indebidas en el goce de los derechos políticos que traen los literales a), b) y c) del mismo artículo. Estas tres, cabe destacar, tienen la misma redacción que las que traen los mismos literales del artículo 23.1 de la CADH. Sin embargo, sí hay una diferencia en las restricciones.

72. Mientras que el art. 23.2. convencional trae una lista taxativa de restricciones, el primer párrafo del art. 25 del PIDC establece un criterio más amplio. Sobre este, el Comité de Derechos Humanos de la ONU ha establecido:

Toda restricción del derecho a presentarse a elecciones, como la fijación de una edad mínima, deberá basarse en criterios objetivos y razonables. Las personas que de otro modo reúnan las condiciones exigidas para presentarse a elecciones no deberán ser ex-

cluidas mediante la imposición de requisitos irrazonables o de carácter discriminatorio, como el nivel de instrucción, el lugar de residencia o la descendencia, o a causa de su afiliación política. Nadie debe ser objeto de discriminación ni sufrir desventajas de ningún tipo a causa de su candidatura. Los Estados Partes deben indicar y explicar las disposiciones legislativas en virtud de las cuales se puede privar a un grupo o categoría de personas de la posibilidad de desempeñar cargos electivos[72].

73. En ese orden de ideas, la justificación que motive la medida debe perseguir estos fines legítimos, principalmente la protección de derechos consagrados en la CADH y las formas de gobierno democráticas como máximas del sistema interamericano. Además, la argumentación o justificación debe fundarse en criterios de razonabilidad.

74. Finalmente, sobre la necesidad en una sociedad democrática, debe haber un estudio caso a caso. En efecto, cada Estado americano tiene una historia, contexto, instituciones y necesidades particulares que hacen más adecuada una configuración u otra sobre las reglas relativas a la restricción sobre la reelección. Empero, algunos lineamientos generales pueden ser establecidos.

75. Primero, sobre la idoneidad, debe verse si la fórmula de restricción puede ser efectiva en el caso en concreto. Por ejemplo, el establecimiento de los conocidos como cooling off periods es útil para que no existan reelecciones inmediatas, pero se proteja el derecho de los electores y de la persona a ser elegida a participar sin que existan situaciones como conflictos de intereses o perpetuación indefinida en el poder.

76. La necesidad debe estudiarse de acuerdo al contexto puntual de los Estados que están siendo puestos bajo estudio. Así, por ejemplo, en puestos donde existen periodos de mayor duración o en contextos donde la perpetuación de los funcionarios en los cargos públicos ha sido históricamente la regla, esta restricción puede

---

72 ONU. Comité de Derechos Humanos. Observación General No. 25. Artículo 25 - La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto. 1996. U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 194. Párr. 15

ser necesaria. Por el contrario, en cargos de duración corta o en donde ha existido pluralidad y cambio de las personas elegidas, o inclusive, en contextos donde han existido elecciones libres y plurales y la reelección de la persona de manera reiterada no atentó contra el derecho de libertad de postulación de otros ciudadanos o ciudadanas, puede ser menos necesaria esta medida.

77. Finalmente, sobre la proporcionalidad de la medida, es decir, un mayor o menor nivel de restricción, especial atención debe ser prestada. A partir del principio democrático y en el marco de la forma democrática de gobierno, distintos funcionarios de distintos niveles son elegidos todos los años en el continente americano. Cada uno y cada una tiene una posición de poder distinta respecto a sus conciudadanos y respecto a los demás funcionarios del Estado. De la misma manera, cada nivel requiere una menor cantidad de votos en tanto es menos representativo o se encuentra más localizado.

78. En ese sentido, los cargos de mayor altura o rango requieren de una mayor votación, así como ejercen un mayor poder. Ese es el caso de cargos de elección nacional como jefes de Estado y gobierno. Por su parte, cargos de menor altura o representación requieren menos votaciones, se dan en el marco de relaciones de confianza y requieren menos poder. Esto sucede por ejemplo en las Juntas de Acción Comunal, organizaciones al nivel barrial o en las unidades más pequeñas que tenga cada Estado.

79. Esto indica dos cosas: i) entre más alto sea el rango, menos relaciones estrechas se tiene con los electores. Estos se encuentran más desagregados y tienen una menor relación diaria con la persona electa. En sentido contrario, en cargos de rangos más bajos, existen relaciones más estrechas que permiten un mayor control desde el día a día por parte de los electores; ii) entre más alto es el rango del puesto, se tiene un mayor poder y se afecta un mayor número de vidas. Es decir, es necesario un mayor control de pesos y contrapesos sobre ese o esos funcionarios.

80. Es a partir de allí, en donde se encuentra la proporcionalidad de la medida y el balance complejo que debe hacerse desde cada caso en concreto, es decir, debe evaluarse la proporcionalidad de la limitación de la figura estudiada a lo largo de este escrito, en

tanto los cargos de menor rango tienen un mayor control inmediato, no es proporcional el imponer medidas restrictivas sobre la reelección. En efecto, eso implicaría un doble control sobre un funcionario con poco poder decisorio. En cambio, cuando se tienen cargos de mayor posición, es menos probable ese control inmediato de la población y los electores. Así, se hacen necesarias mayores medidas desde el orden legal.

81. Con todo entonces, se propone que las medidas proporcionales se estudien siguiendo el nivel en el cual se encuentra la persona elegida, el control inmediato que pueden hacer los electores y el nivel de poder que puede manejar el funcionario desde las funciones mismas que ostenta su cargo.

82. Una postura similar fue compartida por uno de los comisionados del Comité de Derechos Humanos de la ONU en el caso Paskas v. Lituania:

> La inhabilitación permanente tras un proceso de destitución tampoco es una consecuencia desproporcionada del abuso de poder. Este Comité ha observado que la inhabilitación permanente de ciudadanos condenados por un delito a los efectos de su participación en el proceso político como votantes puede vulnerar el artículo 25. No obstante, la aplicación de requisitos más estrictos a los candidatos que aspiren a ejercer poder sobre los demás puede ser razonable y proporcionada con arreglo a lo dispuesto en dicho artículo. Si puede decretarse la inhabilitación permanente para la reelección de los presidentes que hayan concluido satisfactoriamente uno o más mandatos con objeto de garantizar un sistema político sólido y competitivo, sin duda también puede inhabilitarse de manera permanente a los presidentes que hayan sido destituidos por abuso de poder[73].

---

[73] ONU. Comité de Derechos Humanos. Comunicación No. 2155/2012 Paskas v. Lituania. 2014. CCPR/C/110/D/2155/2012. Apéndice. Voto particular del Sr. Gerald L. Neuman, miembro del Comité (parcialmente disidente).

83. Con todo, las medidas que dan como resultado una restricción ante la reelección pueden ser acordes a la CADH siempre y cuando: i) se encuentren previstas de manera previa en la ley; ii) persigan fines legítimos como la protección de la democracia, el respeto al estado del derecho, la participación incluyente de otros sectores de la población; y no se base en criterios prohibidos o discriminatorios; y iii) se adecue a los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad de acuerdo al contexto que cada país vive, aclarando que las medidas deben ser mucho más restringidas en cargos de mayor rango debido al mayor poder que se ejerce y al menos nivel de control directo por parte de los electores y la ciudadanía.

b. Sobre medidas permisivas de la reelección

84. En el otro extremo del espectro se encuentran las medidas de promoción de la reelección. Así, pese a que el estudio del test de proporcionalidad es similar en muchos puntos al anterior, varias salvedades deben ser realizadas.

85. Como primera medida, prima facie se podría establecer que no se trata de una restricción de derechos al no limitar la reelección. No obstante, en la realidad, se está limitando el derecho de otras personas a participar en cargos públicos de elección popular (a ser elegidas) y el voto de otras personas dirigidos a candidatos diversos (elegir): Dicho esto, las reglas sobre la reelección deben ser claras de manera previa para que sean claras para todos los actores que actúan en el juego electoral y no se vean menoscabados sus derechos.

86. Ahora, como segundo punto, sobre la finalidad de las medidas debe expresarse que estas deben apuntar a promover el buen gobierno, la participación libre, independiente, informada y democrática de la ciudadanía, la libre determinación de los ciudadanos de sus gobernantes, entre otros. Ahora, hay una salvedad importante a realizar sobre esto. Si bien los ciudadanos pueden desear la reelección de una persona de manera indefinida, esto puede poner en riesgo las instituciones y la pluralidad en el juego democrático. Así pues, en algunos casos una medida restrictiva puede ser válida pese a ser contra mayoritaria al tratarse de una máxima tan relevante como es la protección del sistema democrático.

87. En tercer lugar, sobre la necesidad en una sociedad democrática, deben hacerse las siguientes anotaciones. i) Así como las medidas restrictivas, las que promueven la reelección deben atender a los contextos particulares de cada Estado; ii) Respecto a la necesidad, medidas que permitan o promuevan la reelección pueden ser necesarias cuando se tienen cargos de poco interés u ocupación, usualmente en aquellos que son de menor jerarquía. Igualmente puede ser necesaria en contextos donde los cargos requieren un conocimiento técnico y son pocas las personas cualificadas para el cumplimiento. Sin embargo, medidas como el cooling off period pueden ser útiles para hacer menos riesgosa la reelección, finalmente iii) Sobre la proporcionalidad, se reitera la idea mencionada anteriormente esbozada sobre la relación inversamente proporcional entre jerarquía del cargo y control inmediato de los ciudadanos, lo cual se traduce en una relación directamente proporcional entre la misma jerarquía y el control que debe hacerse desde las leyes que permiten o restringen la reelección en función de la cantidad de poder que ostenta este cargo de mayor responsabilidad y jerarquía.

88. En conclusión, el Test relacionado con ambas medidas puede resumirse de la siguiente forma:

Test	Medidas Restrictivas de la Reelección	Medidas Restrictivas de la Reelección
Estricta Legalidad	La medida debe encontrarse prevista de manera previa en la ley de manera explícita y clara en tanto es restrictiva según el art. 30 de la CADH. Puntualmente se restringen los derechos a ser elegido de la persona a reelegir y el derecho a elegir de sus votantes	La medida debe encontrarse prevista de manera previa en la ley de manera explícita y clara en tanto es restrictiva según el art. 30 de la CADH. Puntualmente se restringen los derechos a ser elegido de nuevos candidatos y el derecho a elegir de sus votantes.

		Además, esto permite tener reglas claras de manera previa en el marco del proceso electoral y el juego democrático.
Objetivo Perseguido	La medida debe buscar fines legítimos tales como la protección del estado de derecho, el principio democrático, entre otros. Además, la argumentación usada debe responder a un criterio de razonabilidad. Por el contrario, no puede seguir fines discriminatorios, de persecución de cualquier índole y especialmente de índole político, restricción de derechos de una colectividad, entre otros	La medida debe buscar fines legítimos tales como la promoción del buen gobierno, la participación libre, independiente, informada y democrática de la ciudadanía en asuntos públicos; Por el contrario, la medida no puede seguir fines tales como la permanencia de una misma persona o colectividad de forma indefinida en el poder, la promoción de regímenes autoritarios o de democracias aparentes en donde la ciudadanía no ejerce efectivamente su derecho a elegir, entre otras
Necesidad en una sociedad democrática (idoneidad, necesidad y proporcionalidad	La idoneidad debe ser estudiada en un análisis caso a caso. La Necesidad debe ser estudiada caso a caso. No obstante, en casos donde han existido personas reelegidas de manera constante hasta el punto de perpetuarse en el	La idoneidad debe ser estudiada en un análisis caso a caso. La Necesidad debe ser estudiada caso a caso. No obstante, en casos donde se tienen cargos técnicos con pocas personas cualificadas para el mismo o son de inferior je-

	puesto, o en puestos cuyo término es más largo, se justifica la imposición de medidas restrictivas La proporcionalidad debe atender a la relación inversamente proporcional entre el control ciudadano directo y la jerarquía del cargo; y la directamente proporcional entre la importancia del control legal -medidas permisivas o restrictivas de la reelección- y la jerarquía del cargo en función del grado de poder que ostenta el funcionario electo en estos cargos de mayor jerarquía.	rarquía y, por lo tanto, son menos solicitados, estas medidas pueden solventar una posible vacancia o deserción del puesto. La proporcionalidad debe atender a la relación inversamente proporcional entre el control ciudadano directo y la jerarquía del cargo; y la directamente proporcional entre la importancia del control legal -medidas permisivas o restrictivas de la reelección- y la jerarquía del cargo en función del grado de poder que ostenta el funcionario electo en estos cargos de mayor jerarquía

V. CONCLUSIONES

89. A partir de todo lo expuesto, debe concluirse lo siguiente respecto a la regulación sobre la reelección en cargos de elección popular en el continente americano:

- Debido al carácter transversal de la figura de la reelección en los distintos niveles del Estado, y a su naturaleza tanto periódica como indefinida, la Corte IDH debe considerar el abordar las dos preguntas en una sola, abarcando tanto las elecciones definidas como indefinidas en niveles de mayor jerarquía -como el presidencial- y de menor jerarquía -como cargos departamentales, municipales, locales o zonales-.
- La permisión o restricción de la figura de la reelección no es *per se* contraria a los derechos humanos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Decla-

ración Americana o cualquier otro instrumento internacional que regule la materia. Puntualmente, la restricción de la reelección no es contraria al artículo 23.2. de la CADH siguiendo la interpretación expuesta de la palabra "exclusivamente" incluida en dicho artículo.

- El estudio sobre la posible violación a los derechos humanos causada por una medida que restrinja o promueva la reelección en cargos de elección popular debe ser realizada en cada caso en concreto. Puntualmente el estudio debe tener en cuenta factores tales como la historia y el contexto sociopolítico de la medida, el cargo en cuestión, el tiempo de duración del periodo de ejercicio del cargo, la cantidad de periodos por los cuales se permite la reelección, los factores que motivan la implementación de la medida en cuestión, entre otros.
- En el estudio mencionado, debe prestarse especial atención al tipo de cargo sobre el cual se plantea la posibilidad de reelección. Esto en tanto que, mientras más alto sea el cargo en la estructura estatal y mayor el ejercicio de poder que puede realizar el funcionario a elegir, mayores deben ser las restricciones a la reelección. Esto con el fin de evitar prolongaciones indefinidas en cargos que ostenten dichas calidades, para evitar arbitrariedades derivadas de perpetuaciones indeseadas, en el marco de la procura por la conservación de Estados Democráticos.
- Al momento de estudiar una medida, es importante que se realice un test de proporcionalidad el cual puede responder a los parámetros generales anteriormente expuestos.

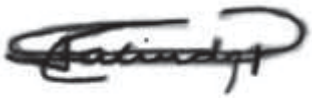
VI. SOLICITUDES

90. Por todo lo expuesto solicitamos a la Honorable Corte Interamericana de Derechos Humanos que nos reconozca como *amici curiae* en el presente proceso consultivo, admita el presente documento bajo esa calidad y tome en consideración los argumentos esgrimidos al momento de dar respuesta a la solicitud presentada por la República de Colombia. En caso que así lo considere la H.

Corte expresamos nuestra intención de participar en una posible Audiencia Pública para discutir a fondo los puntos aquí expuestos.

Cordialmente.

Gustavo Gallón Giraldo
Director /
Comisión Colombiana de Juristas



Javier A. Galindo
Coordinador Litigio Internacional /
Comisión Colombiana de Juristas

A. Esteban Vargas Peláez
Abogado
Comisión Colombiana de Juristas

COMISIONADO PRESIDENCIAL PARA DERECHOS HUMANOS Y ATENCIÓN DE LAS VÍCTIMAS (GOBIERNO INTERINO DE VENEZUELA)

AMICUS CURIAE

Solicitud de Opinión Consultiva:

"La figura de la reelección presidencial indefinida en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos"

Presentación de *Amicus Curiae* ante la honorable Corte Interamericana de Derechos Humanos Asunto:

Solicitud de Opinión Consultiva presentada por la República de Colombia:

"La figura de la reelección presidencial indefinida en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos"

Este *Amicus Curiae* fue elaborado por la Oficina de la Comisión Presidencial para Derechos Humanos y Atención a las Víctimas (CPDDHHAV) del Gobierno Interino de la República Bolivariana de Venezuela, entidad la cual dirige el Sr. Humberto Prado Sifontes.

La investigación y análisis que se encuentra plasmado en el presente escrito fue posible gracias a la labor de la Coordinación de Litigio y Relaciones Internacionales de la Comisión Presidencial,

integrada por el abogado Gabriel Ortiz Crespo, y los asistentes legales Carolina Ruiz Chopite y Jonathan Klindt Jesurún.

Se presenta este *Amicus Curiae* relativo a "La figura de la reelección presidencial indefinida en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos".

En este sentido, este trabajo responde a las preguntas presentadas por la República de Colombia en su solicitud incoada en fecha 21 de octubre de 2019 ante la Secretaría de la Corte, de conformidad con una interpretación de la doctrina, leyes nacionales de los Estados americanos y muy especialmente de los tratados que conforman el Sistema Interamericano de protección de Derechos Humanos.

Conscientes de la complejidad del asunto sometido a consulta de la Corte, la Comisión Presidencial estimó necesario valorar la positivización de la reelección presidencial en tratados regionales no necesariamente interamericanos, y de la misma manera, procurar el análisis del tratamiento normativo local de Estados que geográficamente escapan al continente americano, teniendo en cuenta las reglas de interpretación que se desprenden de los literales a), b), c) y d) del artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En criterio de la Comisión Presidencial para Derechos Humanos, una contestación apropiada a las respuestas planteadas por el Estado de Colombia puede agruparse en seis (6) apartado que son desarrollados en el presente documento, a saber: (i) Aproximaciones Generales al fenómeno objeto de consulta; (ii) La experiencia venezolana respecto de la reelección indefinida; (iii) Tratamiento doctrinal de las preguntas planteadas por Colombia; (iv) Necesariedad y proporcionalidad de la restricción de la reelección indefinida; (v) Convencionalidad, margen de apreciación y reelección indefinida; y (vi) Consideraciones finales.

La Comisión Presidencial remite este *Amicus Curiae* con la esperanza que su contenido permita precisar adecuadamente el alcance de los derechos objeto de análisis, teniendo muy presente que se trata de una Opinión Consultiva que resultará determinante para la concepción democrática interamericana en épocas donde muchos

países han experimentado situaciones que han comprometido el efectivo goce de los derechos derivados de un sistema democrático y de derecho.

La Corte tiene la tarea de ponderar derechos políticos que parecieran colisionar, esto es, por un lado, la posibilidad de que una persona pueda postularse tantas veces como así lo estime conveniente a un cargo público de la dimensión de la Presidencial de un país, y por otro, el derecho de los ciudadanos a elegir democráticamente a sus representantes en los diferentes espacios del Estado –vgbr. Gobierno y Parlamento- en condiciones de alternabilidad democrática. Esto último inclusive si prexistiere una voluntad mayoritaria circunstancial que profiriese un supuesto de reelección indefinida.

Por tanto, reiteramos nuestro sincero deseo que la investigación y sus resultados acá plasmados resulten de utilidad para el ilustre Tribunal Interamericano.

CONTENIDO

i. Aproximaciones Generales

La definición de la Democracia en el Sistema Universal

La definición de la Democracia en el Sistema Interamericano

La definición de democracia en el Sistema Europeo

ii. La experiencia venezolana respecto de la reelección indefinida

iii. Tratamiento jurisprudencial y doctrinal de las preguntas planteadas por Colombia

Respecto de la Primera Pregunta formulada por el Estado de Colombia

En relación a si se afectan los derechos de los candidatos o electores

Respecto de la Segunda Preguntada planteada por el Estado de Colombia.

iv. Necesariedad y proporcionalidad de la restricción de la reelección indefinida

Aproximación a la ponderación

Restricción legítima, proporcional y necesaria

Bienes jurídicos protegidos

Participación política en condiciones de igualdad

Democracia, pluralismo y la alternancia de poder

Test de proporcionalidad propiamente dicho

v. Convencionalidad, margen de apreciación y reelección indefinida

vi. Consideraciones Finales

i. Aproximaciones Generales

Los fenómenos políticos deben ser interpretados de forma conexa con la estructura institucional o modelo de Estado en el cual se encuentran inmersos, toda vez que de lo contrario se corre el riesgo de construir explicaciones que difícilmente puedan ser compatibles con el sistema donde recurrentemente estos fenómenos se materializan.

Lo anterior es tanto como afirmar que las obligaciones contraídas por los Estados en materia de derechos humanos solamente pueden ser efectivamente satisfechas en la medida que los Estados abracen un Sistema Democrático como modelo político medular de las estructuras políticas que le conformen.

Naturalmente, esta concepción no se agota en la celebración de comicios electorales, sino que requiere de condiciones estructurales que, de forma sostenida en el tiempo, generen un sistema de pesos y contrapesos con miras a evitar los excesos derivados del ejercicio arbitrario e irresponsable del poder político.

La Comisión Presidencial para Derechos Humanos de la República Bolivariana de Venezuela estima que históricamente, los derechos humanos no solamente se han constituido como prerrogativas basadas en la inherencia y la universidad de estos en un plano de inalienabilidad respecto del individuo como persona humana, sino que, además, se trata de auténticas garantías para eludir, en la mayor medida posible, las eventuales violaciones que puedan desprenderse por acción u omisión de las autoridades de un Estado parte de la Convención.

De tal suerte que, vale la pena matizar el desarrollo contemporáneo de la noción de democracia en el Derecho In-

ternacional de los Derechos Humanos desde el punto de vista de los diversos sistemas de protección existentes en las diversas regiones del mundo.

Por tal motivo, a continuación, se analizará el desarrollo de este conceptoen tres categorías esenciales, a saber:

- La definición de la Democracia en el *Sistema Universal*
- La definición de la Democracia en el *Sistema Interamericano*
- La definición de la Democracia en el *Sistema Europeo*

Así:

LA DEFINICIÓN DE LA DEMOCRACIA EN EL SISTEMA UNIVERSAL

En la Carta de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), firmada el 26 de junio de 1945, no hace indicación alguna de la democracia como un principio de la organización más allá de la expresión "We the People" que se traduce como "Nosotros Los Pueblos"[1].

Es menester acotar que esta última expresión es idéntica al preámbulo con el que inicia la Constitución de los Estados Unidos de América, la cual ha permitido cimentar un modelo constitucional norteamericano que ha inspirado diversos ordenes políticos y democráticos a lo largo del planeta, incluyendo países latinoamericanos como Venezuela hasta países como India en el continente asiático.

Sin embargo, la primera referencia expresa que se hace a un sistema democrático como un principio formal de la Organización se encuentra en la Declaración Universal de Derechos Humanos pro-

[1] ONU. Carta de la ONU. https://bit.ly/2ZvXtUf

clamada en la Asamblea General de las Naciones Unidas que tomo lugar en Paris, el 10 de diciembre de 1948[2].

Siendo este el caso, la reelección presidencial indefinida no es una excepción a esta regla interpretativa. Su estudio desde la óptica de los derechos humanos demanda el ineludible deber interpretativo de considerar el sistema político e institucional donde ello se plantea: la democracia.

En el artículo 21.3 de dicha declaración, se hace alusión a la democracia a través de la expresión "*La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público*", consagrándose además requisitos para que ello se configure como elecciones auténticas y periódicas, mediante sufragio universal, basado en la igualdad y el secreto u otro procedimiento que garantice la libertad del voto[3].

En el mismo sentido, señala el artículo 21 en sus numerales 1 y 2 el derecho a la participación directa o indirecta en el gobierno y el derecho de acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas[4].

Posteriormente, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos adoptado en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, este fue desarrollado de manera más precisa mediante la invocación de algunos principios de derecho internacional generales, tales como el derecho a la reunión pacífica (artículo 21) y el derecho a la libre asociación (artículo 22), estableciendo que únicamente podrían ser restringidos el ejercicio de estos mediante una ley y con el estándar de necesidad de una sociedad democrática[5].

Visto de esta manera, las limitaciones y restricciones a los derechos políticos, para poder ostentar un mínimo componente de legi-

---

2 ONU. Democracia. https://bit.ly/30c1vjU

3 ONU. Declaración Universal de Derechos Humanos. 10 de diciembre de 1948. https://bit.ly/3fv4qKM

4 Ibidem

5 ONU. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. 16 de diciembre de 1966. https://bit.ly/2WmuIHv

timidad, necesariamente requeriría del respaldo de una disposición normativa de la jerarquía de una ley, la cual, en un sistema democrático es una garantía importante a favor de los individuos toda vez que supone el apoyo de estas por parte del correspondiente órgano parlamentario de representación popular.

Por su parte, la antigua Comisión de Derechos Humanos de la ONU emitió numerosas resoluciones determinando elementos necesarios para una democracia. En primer lugar la resolución 1999/57 "Promoción del derecho a la democracia"[6] señaló *inter alia* que:

> **"1. Afirma que la democracia fomenta la plena realización de los derechos humanos y viceversa**;
>
> *2. También afirma que los derechos de gobernanza democrática incluyen: (a) Los derechos a la libertad de opinión y expresión, de pensamiento, conciencia y religión, y de asociación y reunión pacíficas; (b) El derecho a la libertad de buscar, recibir e impartir información e ideas a través de cualquier medio; (c) El estado de derecho, incluida la protección jurídica de los derechos, intereses y seguridad personal de los ciudadanos, y la equidad en la administración de justicia y la independencia del poder judicial; (d) El derecho al sufragio universal e igualitario, así como a los procedimientos de votación libre y elecciones periódicas y libres; (e) El derecho a la participación política, incluida la igualdad de oportunidades para que todos los ciudadanos se conviertan en candidatos; (f) instituciones gubernamentales transparentes y responsables; (g) El derecho de los ciudadanos a elegir su sistema gubernamental a través de medios constitucionales u otros medios democráticos; y (h) El derecho a la igualdad de acceso al servicio público en el propio país (...)".*

Con lo cual, la Comisión de Derechos Humanos desmitificó que el pleno ejercicio de los derechos humanos en un sistema democrático se agota en el ejercicio del derecho al sufragio tanto activo co-

---

6 ONU. Comisión de Derechos Humanos. Resolución 1999/57 "Promoción del derecho a la democracia". 27 de abril de 1999. https://bit.ly/2C4MHeX

mo pasivo. Quedó claro desde aquel instante que el efectivo ejercicio de los demás derechos reconocidos en declaraciones y convenciones regionales y universales sobre derechos humanos también resultaban esenciales para la democracia, siendo que de no respetarse los mismos ello por argumento a contrario en mayor o menor medida, implicaría una progresiva o acelerada desnaturalización del modelo democrático.

En segundo lugar, en su resolución 2000/47 "*Promoción y Consolidación de la Democracia*"[7] desarrolla extensivamente la relación de la Democracia con los derechos humanos, el Estado de Derecho y la buena gobernanza, igualmente estableciendo en síntesis que:

"**1. Llama a los Estados a**:

a. Consolidar la democracia mediante la promoción del pluralismo, la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, maximizando la participación de las personas en la toma de decisiones y el desarrollo de instituciones públicas y competentes, incluyendo un poder judicial independiente, una legislatura efectiva y responsable y un servicio público. y un sistema electoral que garantice elecciones periódicas, libres y justas (...)".

En el mismo sentido, en su resolución 19/36 "Derechos Humanos, Democracia y Estado de Derecho" la Comisión de Derechos Humanos reafirma los principios de las resoluciones previamente citadas y añade un elemento importante para el análisis del presente *Amicus Curiae* en su punto 6 estableciéndose que: "*enfatiza el rol crucial de la oposición política y la sociedad civil en el funcionamiento apropiado de la democracia*"[8].

---

7 ONU. Comisión de Derechos Humanos. Resolución 2000/47. "Consolidación y Promoción del derecho a la democracia". 25 de abril de 2000. https://bit.ly/3fxtUHy

8 ONU. Comisión de Derechos Humanos. Resolución 19/36 "Derechos Humanos, Democracia y Estado de Derecho". 19 de abril de 2012. https://bit.ly/32n23pQ

Dichas resoluciones finalmente se tradujeron en un compromiso mediante la Declaración del Milenio[9], adoptada el 13 de septiembre del 2000, y en la Cumbre Mundial de 2005[10] donde los Estados miembros acordaron proteger y promover los derechos humanos, el Estado de derecho y la democracia, reconociendo que están interconectados, se refuerzan mutuamente y que pertenecen a los valores y principios básicos universales e indivisibles de las Naciones Unidas.

En otras palabras, son fenómenos interdependientes, uno no existe sin el otro, esto es, si no hay derechos humanos entonces independientemente de que los Estados anuncien nominalmente en sus constituciones que son países democráticos, materialmente no les será posible conducir adecuadamente una democracia. De la misma manera, si un país abraza un sistema diferente a la democracia, pero sostiene que a pesar de ello es capaz de garantizar y respetar los derechos humanos, tampoco sería razonable admitir que esto último fuere cierto, pues, el cumplimiento del respeto y garantía pasa por la necesaria existencia de medidas de pesos y contrapesos que solamente pueden ser gestionadas de forma eficiente en un modelo democrático.

Igualmente, en la Observación General 25 del Comité de Derechos Humanos sobre "*El derecho a la participación en asuntos públicos y el acceso igualitario al servicio público*" se describen algunos componentes importantes sobre el derecho a la democracia. Por una parte, señala que no solo las elecciones periódicas, libres y justas son necesarias, sino también que los intervalos entre éstas no deben ser "*indebidamente largos*", de manera que aseguren que la base de la autoridad del gobierno continúe siendo la voluntad de los electores"[11].

---

9 ONU. Declaración del Milenio. 13 de septiembre del 2000. https://bit.ly/2B58ylS

10 ONU. Documento Final de la Cumbre Mundial del 2005. 16 de septiembre de 2005. https://bit.ly/3fzR6Vx

11 ONU. Comité de Derechos Humanos. Observación General 25. https://bit.ly/3jeaKJ9.

Igualmente, sobre el derecho a ser candidato, se explica que "*ninguna persona debe sufrir discriminación o desventaja de ningún tipo*"[12].

Sobre el derecho al voto se declara que "los electores deben ser libres de votar por cualquier candidato de su elección (...) son libres de oponerse al gobierno sin influencia indebida o coerción de ningún tipo que pueda distorsionar o inhibir la libre expresión de la voluntad del elector".

Una conclusión preliminar útil es tener en cuenta que la configuración histórica de la Democracia en el Sistema Universal ha tenido siempre presente la necesidad de la alternabilidad democrática, en el entendido que el efectivo goce de este modelo no debe circunscribirse, al menos no solamente, a la garantía del derecho al voto, sino que abarca además la satisfacción del extenso catálogo de derecho reconocidos en los Pactos y Declaraciones aprobados por los Estados miembros en los diversos órganos de protección que integran a la ONU.

La definición de la Democracia en el Sistema Interamericano

La Organización de los Estados Americanos (OEA), desde su constitución a través de la Carta de la OEA[13], dictaminó que el modelo democrático de gobierno es el que deben adoptar Estados miembros. Por tanto, los totalitarismos, autocracias o dictaduras son modelos de Estados incompatibles con los valores que han inspirado la cooperación regional.

En el documento, se señala en el artículo 2, literal "b" que uno de los propósitos de la organización sería "*promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención*" y entre sus principios el artículo 3, literal "d" incluyó "*la solidaridad de los Estados americanos y los altos fines que con ella se persiguen, requieren la organización policita de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa.*"

---

12 *Ibidem*

13 OEA. Carta de la OEA. 30 de abril de 1948. https://bit.ly/2ZwGT6Q

La OEA también suscribió el 11 de septiembre de 2001 "La Carta Democrática Interamericana" en los cuales se despliegan con mayor detalle los elementos indispensables para el ejercicio de la democracia, entre los cuales incluyen, según el artículo 2:

> "**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**".

En el mismo orden de ideas el artículo 3 declara:

> "**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**".

Lateralmente, la Convención Americana sobre Derechos Humanos consagra en su artículo 23 los derechos humanos en su dimensión política:

> "(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*."

En los mismos términos, reafirma la importancia del derecho a la reunión pacífica (artículo 15) y libertad de asociación (artículo

16) al exigir que sólo puedan ser limitados mediante ley y bajo el estándar de necesidad en una sociedad democrática.

También expresa como norma de interpretación en su artículo 29 el que no se puedan excluir en virtud de la Convención "derechos que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno".

> En su jurisprudencia reiterada este honorable Tribunal ha afirmado que: "*Los Estados pueden establecer estándares mínimos para regular la participación política, siempre y cuando sean razonables de acuerdo a los principios de la democracia representativa. Dichos estándares, deben garantizar, entre otras, la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal, igual y secreto como expresión de la voluntad de los electores que refleje la soberanía del pueblo*"[14].

Por último, es necesario precisar que a partir de las obligaciones generales y específicas que se derivan tanto del artículo 1.1 como 2 de la Convención Americana, es posible bien tener presente que los órganos de protección regionales, tales como la Comisión Interamericana y la Corte Interamericana cuenta con la facultad de analizar la compatibilidad de disposiciones normativas de derecho interno respecto de la letra fina de la Convención, siendo que de hallarse inconsistencia pueden recomendarse u ordenarse, según sea el caso, los correctivos que fueren necesario en la procura de la armonización entre el derecho interno y el derecho convencional. Esto es lo que se conoce como "Control de Convencionalidad".

Ahora bien, la importancia de esta figura recurrentemente desarrollada en los fallos de la Corte IDH para la solicitud de opinión consultiva objeto de análisis, es que ese control jurisdiccional puede basarse no solamente en lo que las normas establecen, sino en el

---

[14] Corte IDH. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127; y Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184

modelo político en el que se encuentran inmersas y en sus implicaciones, posibles o potenciales, para el modelo democrático al que aspira el sistema interamericano que todos los Estados contemplen.

De tal suerte que, de existir disposiciones antagónicas para la democracia, resulta perfectamente plausible que la Corte o la Comisión ejerzan el Control aplicable al caso concreto.

La definición de democracia en el Sistema Europeo

El Convenio Europeo de Derechos Humanos establece en su preámbulo algunas pincelas importantes a la noción europea de democracia:

> "**Reafirmando su profunda adhesión a estas libertades fundamentales que constituyen las bases mismas de la justicia y de la paz en el mundo, y cuyo mantenimiento reposa esencialmente, de una parte, en un régimen político verdaderamente democrático, y, de otra, en una concepción y un respeto común de los derechos humanos de los cuales dependen**".

Igualmente se infiere la conexión entre la democracia y los derechos a la libertad de pensamiento, conciencia y religión (artículo 9), a la libertad de expresión (artículo 10) y a la libertad de reunión y asociación (artículo 11).

Ello en virtud de exigir que las restricciones a estos derechos sean únicamente mediante ley previa y con el estándar de necesidad de una sociedad democrática.

Asimismo, el Protocolo Adicional al Convenio consagra el derecho a elecciones libres en su artículo 3 definiendo que: "*Las Altas Partes Contratantes se comprometen a organizar, a intervalos razonables, elecciones libres con escrutinio secreto, en condiciones que garanticen la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del cuerpo legislativo*"[15].

---

[15] UE. Protocolo Adicional al Convenio Europeo sobre Derechos Humanos. https://bit.ly/2OsrcqP

En la misma línea argumentativa, el preámbulo del Estatuto del Consejo de Europa se lee: "*Reafirmando su adhesión a los valores espirituales y morales que son patrimonio común de sus pueblos y la verdadera fuente de la libertad individual, la libertad política y el imperio del Derecho, principios sobre los cuales se funda toda auténtica democracia*"[16].

También en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos se han afinado los principios fundamentales de democracia habiéndose sentenciado que "*la democracia no significa simplemente que las opiniones de la mayoría deben prevalecer: debe alcanzarse un balance que asegure el justo y apropiado tratamiento de las minorías que evite el abuso de la posición dominante*"[17].

Conexa a esta idea, dictaminó "*la libertad de expresión constituye un fundamento esencial de la democracia y una condición básica para el progreso y realización personal*". Adicionalmente consideró que el pluralismo, la tolerancia y la amplitud mental son condiciones sin las cuales no existe una sociedad democrática[18].

Finalmente, la Comisión Europea para la Democracia a Través de la Ley (Comisión de Venecia) expone: "*La democracia es una forma de gobierno en la que el poder soberano reside y es ejercido por todo el cuerpo de ciudadanos libres directa o indirectamente a través de un sistema de representación, a diferencia de una monarquía, aristocracia u oligarquía*"[19].

En ese mismo instrumento, la Comisión Europea sostiene que:

---

16 UE. Estatuto del Consejo de Europa. Preámbulo. https://bit.ly/3j0AyYS

17 TEDH. Sorensen v. Denmark and Rasmussen v. Denmark. 11 de enero de 2006. párr. 58. Young, James and Webster v. UK. 13 de agosto de 1981, párr. 63.

18 TEDH. Oberschlik v. Austria. 23 de mayo de 1991. párr. 58. Handyside vs UK. 7 de diciembre de 1976, pp. 19.

19 UE. Comisión Europea para la Democracia a través de la Ley. "Reporte en los límites de períodos. Parte I: Presidentes", pp. 97. https://bit.ly/32osGup

"*La democracia es inconcebible sin elecciones celebradas de acuerdo con ciertos principios que les prestan su estatus democrático. Estos principios comprenden dos aspectos, el primero, el núcleo duro, que son los principios constitucionales de la ley electoral (...) y el segundo el principio de que las elecciones verdaderamente democráticas solo pueden celebrarse si se cumplen las condiciones de un estado democrático basado en el estado de derecho (...)"*[20].

ii. La experiencia venezolana respecto de la reelección indefinida

Si bien la tradición democrática venezolana es más reciente que en otros países de la región, existe un elemento diferenciador y común entre todas las Constituciones que Venezuela ha tenido desde al menos 1830.

En Venezuela, con excepción de las constituciones de 1957 (que duró apenas meses), y los dictadores Juan Vicente Gómez y Marcos Pérez Jiménez que no contenían limites expresos a la reelección, las demás constituciones hasta la de 1999 (a excepción de la de 1811) han autorizado la reelección de los presidentes ya sea de manera inmediata o después de transcurrir uno o más períodos, pero siempre pronunciando un límite sobre esta, a excepción de las mencionadas[21].

Cabe destacar que a pesar de la cultura democrática venezolana algo reciente, en las Constituciones de 1830, 1858, 1891, 1893, 1901, 1904, 1909, 1936, 1945 y 1947, se prohibía la reelección inmediata o para el período constitucional inmediatamente siguiente - la Constitución de 1961 prohibía la reelección hasta por diez años- o dos períodos constitucionales después de la terminación del mandato -la Constitución de 1999 permitía la reelección inmediata una

---

20 *Ibidem*

21 Carlos Ayaka Corao "Reforma Constitucional 2007. El Presidencialismo y la reeleccion", *Revista de Derecho Publico de Venezuela*, No. 112, 2007, p. 140 https://bit.ly/31BBxsi

sola vez-[22], hasta la enmienda de 2009 que aprobó la reelección indefinida.

En este sentido, es necesario tener en cuenta que nuestro ordenamiento jurídico desde su Constitución de 1830, ha erigido como principio general y presupuesto democrático, la "alternabilidad"[23], cuestión que mencionamos anteriormente cuando repasábamos la historia venezolana y que siempre -salvo casos excepcionales- han existido límites expresos a la elección de presidentes.

Inclusive, en la Constitución de 1811 se disponía en el artículo 188 que una dilatada continuidad en los funcionarios del Poder Ejecutivo era peligrosa a la libertad y en el Discurso de Angostura de 1819 se expresó que la permanencia de un mismo sujeto por tiempo prologando en el poder suele ser el término de la democracia, de donde también emanó la icónica frase del Libertador de que "*nada es tan peligroso como dejar permanecer largo tiempo en un mismo ciudadano el poder*".[24]

Ahora bien, en el año 2006 y 2007 el país se alertó ante la iniciativa de reforma constitucional que contenía, entre otras cosas, la reelección continua, indefinida o ilimitada y un aumento del periodo presidencial de 6 a 7 años.

Aun así, es sabido que este proyecto de reforma no fue aprobado tras la derrota electoral que sufrió en el año 2007 el entonces Presidente Hugo Chávez, cuestión que no impidió que, en el 2009, de todas formas, se enmendara la Constitución a los efectos de permitir que la reelección indefinida fuese incorporada constitucionalmente.

---

22 Sentencia No. 51 de la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia, en fecha 18 de marzo de 2002. Disponible en: https://bit.ly/2VEUrKW

23 *Ibidem*

24 Allan Brewer-Carías, "El principio de la alternabilidad republicana como cláusula pétrea en la Constitución venezolana y su mutación dispuesta por el juez constitucional", *Seminario Internacional sobre reelección del titular del Poder Ejecutivo en las Américas* (2011), p. 1, https://bit.ly/3dUK6B4

Además, -en su momento- la modificación del período presidencial ampliándolo a siete años y la posibilidad de reelección continua constituyó uno de los aspectos más debatidos por todos los sectores del país[25], ya que, como mencionábamos, fue de los puntos más controvertidos del proyecto de reforma constitucional impulsada por el Presidente Chávez.

Cabe señalar que una de las alertas que se produjo en aquella oportunidad, era el reforzamiento al presidencialismo que significa la reelección continua o indefinida[26]; reforzamiento que ya se había producido en comparación a la Constitución de 1961, pues esta última contenía un mandato presidencial de 5 años sin posibilidad de reelección inmediata, sino dos periodos después, y la Constitución de 1999 contenía el periodo presidencial de 6 años y reelección inmediata, lo cual, evidentemente reforzó el rol presidencialista nacional, toda vez que el (SIC. Falta texto en el original)

En dicha oportunidad de plantear la reforma constitucional mencionada, hubo dos grandes argumentos para defender la reelección indefinida, los cuales fueron: "*hay que permitir que sea el pueblo quien decida si quiere o no reelegir ilimitadamente a los presidentes*" y "*la reelección reafirma y fortalece los mecanismos de participación dentro del Estado Democrático, Social de Justicia y Derecho*"[27], este último, argumento del Tribunal Supremo de Justicia.

---

25 Alfredo Arismendi, "Utopía Constitucional," *Revista de Derecho Público de Venezuela*, No. 112 (2007), p. 31, https://bit.ly/31BBxsi.

26 Arturo Peraza, "Reforma, Democracia Participativa y Poder Popular," *Revista de Derecho Público de Venezuela*, No. 112 (2007), p. 107, https://bit.ly/31BBxsi

27 Sentencia No. 1488 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia el 28 de julio de 2006, https://bit.ly/31wxCwV

Compartimos la creencia del Profesor Rachadell de que el argumento de que la reelección continua e indefinida amplía los derechos constitucionales es completamente falaz[28].

En este sentido, la Academia de Ciencias Jurídicas y Políticas venezolana se pronunció y sostuvo que la reelección indefinida impide la renovación de gobierno, contraría el principio de alternabilidad en el ejercicio del poder, evapora la alternabilidad y el pluralismo político[29].

En el 2009 se efectuó un referéndum aprobatorio sobre una enmienda constitucional relativa a los artículos 160, 162, 174, 192 y 230 relativa a las autoridades electas por elección popular las cuales no tendrán límite de elecciones consecutivas.

A propósito de ambas elecciones de carácter reformativo (2007 y 2009) y en correlación a lo que sostuvo la Academia, la Comisión Interamericana se pronunció y sostuvo que en el año 2009 -y antesse ha impedido el goce efectivo de los derechos políticos en Venezuela, derechos que por su esencia propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político[30].

Antes de pasar a exponer como ha afectado y como ha sido la realidad venezolana con un régimen constitucional que permite la reelección indefinida, la Profesora Margarita Escudero sostuvo que el régimen presidencialista exacerbado y la forma en la que se practicaba en Venezuela, reflejaba "*un claro ventajismo electoral que hace poco probable la posibilidad de alternancia en el poder y en consecuencia de un verdadero control popular sobre la gestión del jefe del Estado*"[31].

---

28 Manuel Rachadell, "Personalismo político en el siglo XXI," Revista de Derecho Público de Venezuela, no. 112 (2007), p. 69, https://bit.ly/31BBxsi (Consultado el 1 de julio de 2020.)

29 *Revista de Derecho Público de Venezuela*, no. 112 (2007), p. 23, 78 y 160, https://bit.ly/31BBxsi (Consultado el 1 de julio de 2020.)

30 CIDH. Democracia y Derechos Humanos, párr. 5, 30 de diciembre de 2009. Disponible en: https://bit.ly/3eRwE1T

31 Margarita Escudero, "La concentración de poderes en el presidente de la República de acuerdo con la propuesta de Reforma Constitucio-

Un ejemplo pragmático de lo anterior, que ayuda a reflejar la realidad del ventajismo electoral por parte del mandatario y porque este debería tener restricciones -necesarias, legítimas y proporcionales- en el ejercicio de su derecho a participación política activa, es que, la CIDH recibió información por parte de la sociedad civil y la Academia venezolana que estimaba que, entre el 2 de febrero de 1999, fecha de la primera investidura de Hugo Chávez, y julio de 2009 los medios de comunicación venezolanos habrían transmitido un total de 1923 cadenas presidenciales, equivalentes a 1253 horas, o lo que es igual, a 52 días no interrumpidos de emisión de mensajes del mandatario[32].

Al respecto, la Comisión Presidencial para Derechos Humanos observa que es común que los defensores de la reelección indefinida esgriman que esta no es necesariamente inconvencional ya que no se trata de un derecho a ejercer la presidencia de forma indefinida, sino a postularse tantas veces como la persona, en su derecho a ser elegido, lo estime conveniente.

Por tanto, se suele decir a la luz de esta argumentación que en tanto existan condiciones electorales democráticas que garanticen el sufragio universal, directo y secreto, así como transparencia y resultados electorales creíbles, no habrá razón alguna para valorar como inconvencional el fenómeno de la reelección indefinida.

Esta lógica argumentativa, aun cuando luce como válida, adolece de un componente de ingenuidad importante. Toda tesis connatural a la democracia debe ser probada empíricamente, y el paradigma venezolano es uno de tantos casos que demuestran la inviabilidad de un modelo de condiciones democráticas adecuadas cuando una misma persona que detenta el poder ejecutivo se postula una y otra vez para asumir el cargo de Presidente.

---

nal sancionada por la Asamblea Nacional el 2 de noviembre de 2007," Revista de Derecho Público de Venezuela, no. 112 (2007), p. 153, https://bit.ly/31BBxsi (Consultado el 1 de julio de 2020.)

32 CIDH. Democracia y Derechos Humanos, párr. 407 y nota al pie 347, 30 de diciembre de 2009. Disponible en: https://bit.ly/3eRwE1T

Esto último devela que el problema no está en que una persona pueda postularse varias veces a la presidencia, sino que no debería permitirse que el Presidente en funciones pueda hacerlo tantas veces como así lo estime conveniente, supuesto muy diferente al de una persona que se postula a las elecciones y tras no obtener un resultado favorable, suele optar por postularse para el siguiente periodo de elecciones.

Visto el fenómeno de esta manera, es claro que la reelección indefinida comporta el ineludible problema de los abusos derivados del ejecutivo que desea reelegirse.

E inclusive si no fuere probado que en todos los casos existen potenciales abusos, lo cierto es que siempre existiría un clima perenne de desventaja para aquellos que se opongan el Presidente que recurrentemente busque la reelección, pues, este cuenta con recursos del Estado y la posibilidad de promover una campaña política por medio de su propia gestión, lo cual no necesariamente es incompatible con la democracia si ocurre, por lo menos, en una sola oportunidad -por una sola reelección y nada más- pero vaya que cambia el escenario cuando se trata de un supuesto indefinido desprovisto de límites constitucionales, el cual suele justificarse bajo el subterfugio del derecho a ser elegido.

La Comisión Presidencial para Derechos Humanos estima que la noción de democracia está íntimamente relacionada con la de institucionalidad y controles políticos entre Poderes Públicos. La reelección indefinida es una amenaza para estos controles y el escenario venezolano es un paradigma muy claro de ello.

Un sistema donde la mayoría elige una y otra vez a la misma persona sin alternabilidad no es muy diferente a los totalitarismos y las autocracias, solamente que en este caso existe cierta voluntariedad por parte de un sector mayoritario de la población.

Que exista disposición de una mayoría por hacer ello bajo ese esquema no necesariamente implica que ello sea bueno, y mucho menos, que sea democrático, precisamente porque, la democracia ya no es solamente el hecho de que haya elecciones, es también que se respeten el conjunto de derecho humanos y condiciones democráticas mínimas connaturales a ese sistema en particular, de entre las

cuales destaca la alternabilidad y un clima de competencia electoral justo donde ninguno de los contendientes ostente ventajas injustas.

Otro buen indicio de estos abusos en Venezuela es que la información recibida señala que solo en el 2008 (cuando se pretendía la enmienda constitucional que acabaría en la reelección) los medios de comunicación habrían transmitido 186 cadenas presidenciales (172 horas y 55 minutos).

Además, el 13 de enero de 2009 (faltando un mes para la elección aprobatoria de la enmienda que permitiría la reelección indefinida) se habría transmitido la cadena presidencial de mayor duración del período 1999-2009, equivalente a siete horas y 34 minutos[33].

Esta situación genera que en una persona recaiga el rol de candidato presidencial mientras ejerce la presidencia de un país.

A efectos de igualdad y ventajismo, analizaremos posteriormente que indudablemente genera desigualdades en el ejercicio de los derechos políticos, que como veremos posteriormente en este contexto de permisión a la reelección indefinida existe un doble rol y ejercicio del presidente de turno que pretende reelegirse, donde tiene el rol de presidente y candidato y el ejercicio de la gestión y campaña, ambas a la vez.

iii. Tratamiento jurisprudencial y doctrinal de las preguntas planteadas por Colombia

Respecto de la Primera Pregunta formulada por el Estado de Colombia

¿La reelección presidencial indefinida está protegida por la Convención Americana sobre Derechos Humanos? ¿Resultan contrarias al artículo 23 de la CADH las legislaciones que limitan o

[33] Tales cifras no incluyen la transmisión de los programas Aló Presidente, los diez minutos diarios para mensajes gubernamentales impuestos por la Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión, ni la publicidad oficial habitual en la televisión o radio; ver párr. 407 y nota al pie 347. Disponible en: https://bit.ly/3eRwE1T

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 relección 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 IDH?

La Convención Americana sobre Derechos Humanos[34] en el artículo 23.1 enuncia los derechos políticos incluyendo el derecho: (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.

La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha interpretado este artículo de la siguiente forma:

> "El artículo 23 contiene diversas normas que se refieren a los derechos de la persona como ciudadano, esto es, como titular del proceso de toma de decisiones en los asuntos públicos, como elector a través del voto o como servidor público, es decir, a ser elegido popularmente o mediante designación o nombramiento para ocupar un cargo público (...) el artículo 23 de la Convención no sólo establece que sus titulares deben gozar de derechos, sino que agrega el término "oportunidades". Esto último implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos (...)"[35].

---

34 OEA. Convención Americana Sobre Derechos Humanos. https://bit.ly/2CcSuik

35 Corte IDH. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127; y Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. México.

Como marco de referencia, la OEA mediante la Declaración de Santiago de Chile en su principio 3 ha tomado una posición más firme sobre la reelección indefinida leyéndose que "el ejercicio del poder o el ejercicio de éste sin plazo determinado y con manifiesto propósito de perpetuación son incompatibles con el ejercicio efectivo de la democracia"[36].

En este sentido, la Comisión Presidencial considera que el artículo 23 únicamente consagra el derecho a participar en el proceso de toma de decisiones de asuntos públicos, no se consagra en la CADH un derecho a la reelección, siendo esta únicamente una modalidad o una restricción al derecho a participar en asuntos públicos. Ahora bien, los derechos políticos no son absolutos y pueden ser objetos de una restricción legítima mediante ley previa que sea idónea, proporcional y pueda ser justificada como necesaria en una sociedad democrática debido a que protege un interés público imperativo.[37]

En el mismo orden de ideas, la CADH no exige la implementación de un sistema electoral determinado ni tampoco una modalidad específica de regulación del ejercicio del derecho a ser elegido en elecciones populares[38]. Establece, incluso, en concordancia con el TEDH, que existen numerosas maneras de organizar e implementar sistemas electorales y una riqueza de diferencias basadas en el desarrollo histórico, diversidad cultural y pensamiento político de los Estados[39].

<u>En relación a si se afectan los derechos de los candidatos o electores</u>

Sobre la afectación de los derechos de los candidatos, por una parte, se encuentran los presidentes que buscan ser reelegidos. En

---

Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184.

36 OEA. Acta Final de la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores. 1960.

37 *Ibidem*

38 *Ibidem*

39 TEDH. Caso Zdanoka v Latvia. Sentencia del 16 de marzo de 2006, párr. 103.

este caso, como se estableció previamente, el derecho a ser reelegido no es un derecho autónomo, sino una modalidad o restricción de los derechos políticos. Los derechos políticos efectivamente no son absolutos, puede ser limitados mediante ley previa siempre y cuando estén orientados a un fin legítimo.

En este orden de ideas, la limitación a un período presidencial en la Constitución es una restricción auto-impuesta por parte del pueblo que es el titular de la soberanía popular en su objetivo de mantener un sistema democrático[40].

Se reitera que, un límite al período presidencial es un límite razonable para prevenir el ilimitado ejercicio del poder y proteger otros principios constitucionales como el sistema de contrapesos y la separación del poder[41]. Un presidente tiene el deber de hacer cumplir la Constitución y respetar los derechos humanos, por tanto, no puede un presidente exigir el ejercicio de "sus derechos políticos" en contra de la Constitución[42].

Además, mientras más tiempo se pase en el poder, más fuerte puede ser la tentación de un Presidente de abandonar su rol como "árbitro" y entrar en la política de los partidos[43].

Al respecto el Secretario General de la OEA Luis Almagro tomó una posición contundente en el año 2018 tras la emisión del reporte de la Comisión de Venecia: "La reelección no es un derecho humano y prevenir la reelección no limita los derechos de los can-

---

40 UE. Comisión Europea para la Democracia a través de la Ley. "Reporte en los límites de períodos. Parte I: Presidentes", párr. 100. https://bit.ly/32osGup

41 UE. Comisión Europea para la Democracia a través de la Ley. "Reporte en los límites de perídos. Parte I: Presidentes". Párr 96. https://bit.ly/32osGup

42 *Ibidem*

43 U.E. Comisión Europea para la Democracia a través de la Ley. "Opinión sobre la propuesta del Presidente de la República de Moldova". 19 de junio de 2017. https://bit.ly/3978FtQ

didatos o votantes"[44]. También respaldo el informe de la Comisión afirmando que no es una opinión política, sino un documento con "completa validez legal".

En un sentido similar, en el año 2003, El Ex-Secretario General de la ONU, Kofi Annan, dirigiéndose a la cumbre de la Unión Africana aseveró "*la democracia también significa alternancia en el gobierno. El valor del cambio pacífico y periódico en el gobierno se ha demostrado una y otra vez, en todas partes del mundo. La democracia es una lucha constante, pero una lucha por medios pacíficos. Si los límites de plazo son necesarios para hacer esto posible, que así sea*"[45].

Desde otra perspectiva, la reelección indefinida puede afectar a los aspirantes a la candidatura de la oposición, puesto que, los límites en los períodos presidenciales:

> **"También mantienen viva la esperanza de los partidos de la oposición de ganar poder en el futuro cercano a través de procedimientos institucionalizados, con pocos incentivos para tomar el poder en un golpe de estado. Por lo tanto, los límites de los términos tienen como objetivo proteger los derechos humanos, la democracia y el estado de derecho, que son objetivos legítimos en el sentido de las normas internacionales"[46]**.

Sobre la afectación del derecho de los votantes, el derecho al voto libre únicamente se extiende a los candidatos que aparecen en la boleta electoral, que a la vez serán aquellos que cumplan con las condiciones reguladas por la ley, elemento permitido bajo el artículo 23.2 de la CADH.

---

44 Cuenta de Twitter del Secretario General de la OEA Luis Almagro. 9 de abril de 2018. https://bit.ly/30bjeHW

45 Fundación Kofi Annan. "Cambiando los límites a los períodos: una perspectiva electoral", pp. 7. https://bit.ly/3jfba1U

46 ONU. "Informe del Secretario General de la ONU sobre la función de las Naciones Unidas para mejorar la eficacia del principio de elecciones periódicas y genuinas y la promoción de la democratización". 1 de agosto de 2017, párr. 43 https://bit.ly/394jFrM

El voto al candidato preferido, aunque esencial, es solo uno de los múltiples derechos a los derechos políticos y las actividades relacionadas con la participación política de manera que, las limitaciones al acceso a la boleta electoral, en cuanto a la reelección, no pueden verse como una obstrucción indebida al ejercicio de esos derechos[47].

En este sentido, se entiende que una persona que ya ha sido elegida y ha ejercido la dirección de asuntos públicos, ya se ha visto respetada y garantizada en sus derechos políticos, no implicando que una restricción a este derecho sería a priori una violación de derechos humanos, por el contrario, este derecho no puede ejercerse de manera perpetua sin limitación alguna, sino que debe estar sujeto a las condiciones de la Constitución del Estado que es la última expresión de la soberanía del pueblo sobre los términos en los que la ceden a las autoridades gubernamentales.

Respecto de la Segunda Preguntada planteada por el Estado de Colombia

En el evento de que el Estado modifique o busque modificar su ordenamiento jurídico para asegurar, promover, propiciar o prolongar la permanencia de un gobernante en el poder mediante la relección presidencial indefinida ¿Cuáles son los efectos de dicha modificación sobre las obligaciones que ese Estado tiene en materia de respeto y garantía de 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 sus 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 generales de igualdad, a las funciones públicas del país?

---

47 UE. Comisión Europea para la Democracia a través de la Ley. "Reporte en los límites de períodos. Parte I: Presidentes", párr. 103. https://bit.ly/32osGup

En las democracias constitucionales y representativas, los poderes de los representantes son otorgadas por el pueblo que son los titulares de la soberanía popular, a través de una explícita delegación prevista en la Constitución. Como titulares de la soberanía, una población puede decidir el término y la posibilidad de reelección de un presidente y esta decisión se consagra en la Constitución[48].

Así, una enmienda constitucional es la forma requerida para modificar los límites del período presidencial, la cual debe ser necesariamente sujeto al escrutinio público[49]. A largo plazo, esta decisión puede afectar la calidad o firmeza de la democracia, por lo cual es imprescindible que exista un consenso amplio de la población y el más estricto respecto a los procedimientos constitucionales. En este sentido, es de agregar que el peligro de la manipulación de la opinión pública por parte de un régimen autoritario no debe ser subestimado.

La Fundación Kofi Annan en su informe "*Cambiando los límites a los períodos: una perspectiva electoral*" considera que son frecuentes "las iniciativas para cambiar o eludir los límites del mandato presidencial que a menudo se presentan como una respuesta a la demanda popular, pero tienden a ser profundamente polarizadoras"[50].

La fundación cita como ejemplos de algunas de estas iniciativas que llevaron a la violencia a Burkina Faso en 2014, donde una iniciativa para permitir la postulación del presidente, a un tercer mandato condujo a su caída y Burundi en 2015, donde fracasó un golpe militar, pero continuó la fuerte oposición contra la tercera candidatura del presidente, lanzada después de un dictamen favorable del Corte Suprema.

---

48 UE. Comisión Europea para la Democracia a través de la Ley. "Reporte en los límites de períodos. Parte I: Presidentes", párr. 108. https://bit.ly/32osGup

49 *Ibídem*, párr. 109. https://bit.ly/32osGup

50 Fundación Kofi Annan. "Cambiando los límites a los períodos: una perspectiva electoral" pp. 3. https://bit.ly/3jfba1U

Al respecto, el "Informe del Secretario General de la ONU sobre la función de las Naciones Unidas para mejorar la eficacia del principio de elecciones periódicas y genuinas y la promoción de la democratización" ha expresado que:

En determinadas circunstancias, la eliminación o modificación de los límites de la duración del mandato puede socavar la confianza necesaria para que el sistema político funcione bien. La posibilidad de que la modificación de un marco jurídico socave la confianza es mayor cuando las enmiendas se introducen sin seguir el proceso prescrito, si se realizan poco antes de las elecciones o si el proceso no se basa en un consenso nacional amplio. Se alienta a todos los dirigentes a que tengan en cuenta esos factores y sus efectos antes de tratar de modificar los límites de la duración del mandato[51].

Sobre la forma en la que debe realizarse dicha enmienda, la Comisión de Venecia considera que, si bien algunos países incluyen la necesidad de un referéndum popular como forma de fortalecer el enfoque democrático, es igualmente legítimo incluirlo o no[52].

Sin embargo, es muy contundente al expresar que el referéndum popular nunca debe usarse por el poder ejecutivo como una forma de evitar los procedimientos de enmienda parlamentarios[53].

Al respecto, afirma que es un peligro y tentación potencial porque en la mayoría de los países las enmiendas constitucionales en el

---

51 ONU. "Informe del Secretario General de la ONU sobre la función de las Naciones Unidas para mejorar la eficacia del principio de elecciones periódicas y genuinas y la promoción de la democratización". 1 de agosto de 2017, párr. 49. https://bit.ly/394jFrM

52 UE. Comisión Europea para la Democracia a través de la Ley. "Reporte sobre la Enmienda Constitucional", párr. 184. https://bit.ly/3evGaXz

53 UE. Comisión Europea para la Democracia a través de la Ley. "Reporte en los límites de períodos. Parte I: Presidentes", párr. 111. https://bit.ly/32osGup

parlamento requieren una mayoría calificada, mientras que los referéndum populares requieren una mayoría simple[54].

Finalmente, recomienda que dicha enmienda constitucional sea revisada por los Tribunales Supremos después de que haya sido adoptada por el poder legislativo en el aspecto de si los procedimientos constitucionales se respetaron, más no se recomienda como requisito la aprobación judicial en cuanto puede conducir a la excesiva rigidez del proceso y transformarse igualmente en un instrumento político[55].

Señala que una manera de evitar el uso indebido de la enmienda constitucional para modificar los límites a los períodos constitucionales es que los cambios no beneficien al presidente actual sino únicamente a los futuros mandatarios[56].

Por ejemplo, la República de Corea en el artículo 128, párrafo 2 de su constitución señala que:

> "Las enmiendas a la Constitución para la extensión de la término de la oficina del Presidente o del Cambio para permitir la reelección de los Presidentes no será efectiva para el Presidente en el cargo en el momento de la propuesta para tal enmiendas a la Constitución"[57].

Sobre la recomendación o no de la prohibición de reelección a la luz de los derechos humanos, la Comisión de Venecia señala que a la luz del estudio comparativo de 58 países ha llegado a la conclusión de que la abolición de los límites de reelección representa un

---

54 *Ibidem*

55 UE. Comisión Europea para la Democracia a través de la Ley. "Reporte sobre la Enmienda Constitucional", párrs. 194-196. https://bit.ly/3evGaXz

56 *Ibidem*

57 República de Corea. "Constitución de la República de Corea". Artículo 128, párr. 2. https://bit.ly/30gxgYZ

paso atrás en los términos de logros democráticos en países con formas de gobierno presidencialistas o semi-presidencialistas[58].

En el mismo sentido, el Secretario General de la ONU ha opinado sobre la materia:

> "Aunque no existe ninguna norma internacional que rija esa cuestión, en los sistemas en los que se han aprobado límites de la duración del mandato –que son en su mayoría sistemas políticos presidenciales o semipresenciales– esos límites pueden ser mecanismos importantes para evitar que quien obtenga mayor porcentaje en las elecciones gane la totalidad de la representación"[59].

Sobre la base de todo lo anterior, la Comisión Presidencial considera que los derechos de: (a) participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de sus 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 generales de igualdad, a las funciones públicas del país, pueden verse afectados con la introducción de la relección indefinida bajo la consideración de que con el pretexto de dicha figura pueda instaurarse una dictadura o una concentración indebida del poder que afecte el sistema de contrapesos de una democracia, impidiendo la realización de elecciones libres y por lo tanto, del acceso a la dirección de los asuntos públicos.

En síntesis, la Comisión Presidencial considera que una enmienda constitucional de este tipo fortalece y prolonga el poder de la figura del presidente, abriéndose la posibilidad de un gobierno autoritario. Por estas razones, una buena forma de determinar la

---

58 U.E. Comisión Europea para la Democracia a través de la Ley. "Opinión sobre la enmienda constitucional de la República de Azerbaijan". 16 de marzo de 2020. https://bit.ly/3hcynjr

59 ONU. "Informe del Secretario General de la ONU sobre la función de las Naciones Unidas para mejorar la eficacia del principio de elecciones periódicas y genuinas y la promoción de la democratización". 1 de agosto de 2017, párr. 43 https://bit.ly/394jFrM

pertinencia o no de dicha enmienda sería preguntarse si dicha previsión está motivada a mejorar el funcionamiento del gobierno como estructura y para el beneficio de futuros mandatarios y no motivada a mejorar el poder o interés personal del mandatario actual[60].

iv. Necesariedad y proporcionalidad de la restricción de la reelección indefinida

Aproximación a la ponderación

Ya hemos asomado diversas ideas, definiciones y abstracciones referidas a la reelección, sin embargo, no sobra la definición que el Tribunal Supremo de Justicia venezolano utilizó en el año 2002 refiriéndose a este como aquella "posibilidad de que un funcionario sometido a elección pública, cuyo ejercicio se encuentre sujeto a un período previamente determinado o renovación periódica, pueda ser nuevamente postulado y electo una o más veces a la misma posición de Derecho"[61].

Adicionalmente, el Dr. Brewer-Carías considera que la alternabilidad en el poder contenida en las Constituciones, se constituye como una cláusula pétrea y que por tanto los mecanismos de modificación o reforma de dicho principio es mucho más riguroso que otras modificaciones. Por ejemplo, para el caso venezolano hace referencia a la reforma del 2007 y la enmienda del 2009 la cual derivó en la incorporación de la reelección indefinida, alterando así el funcionamiento del Estado en gran dimensión, cuestión que el Tribunal Supremo no considera así.

En ese orden de ideas, el Tribunal Supremo reconoció en el año 2006 que "la reelección reafirma y fortalece los mecanismos de participación dentro del Estado Democrático, Social de Justicia y

---

60 UE. Comisión Europea para la Democracia a través de la Ley. "Reporte en los límites de períodos. Parte I: Presidentes", párr. 110. https://bit.ly/32osGup

61 Sentencia No. 51 de la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia, en fecha 18 de marzo de 2002. Disponible en: https://bit.ly/2VEUrKW

Derecho"[62]; contrariando dos sentencias del mismo Tribunal (una de ellas tan solo de meses atrás), donde se refirió entre otras cosas al fin que se persigue con la restricción a la reelección indefinida -que sostenemos que es una limitación necesaria, legítima y proporcional-:

La prohibición de reelección sucesiva se presenta como una técnica de control legislativo derivada en la inconveniencia de que un ciudadano se perpetúe en el poder, pretendiendo, preservar la necesidad de que los aspirantes a la elección estén en un mismo pie de igualdad y que los funcionarios electos no distraigan sus esfuerzos y atención en asuntos diferentes a la completa y cabal realización de su gestión[63].

Por otro lado, se contradice con otra sentencia, la cual enumera una serie de razones de derecho por las cuales la reelección es una grave amenaza para la democracia y que de ella deviene ineludiblemente el ventajismo electoral. Además, reconoce expresamente que las distorsiones que siempre han preocupado a la democracia son el continuismo y el ventajismo electoral[64], cosa que la reelección permea en ambas.

Es bien sabido que con el intento de perpetuar el principio de alternabilidad de los cargos de elección pública se han generado diversas fórmulas, por ejemplo: prohibiciones de reelegirse inmediatamente, aunque ello no impida posteriores reelecciones o, la posibilidad de reelegirse inmediatamente, pero sólo una o dos veces más. Esto no quiere decir que una fórmula distinta a esta es contraria a los derechos humanos, ya que, se aceptan combinaciones de las dos anteriores.

---

62 Sentencia No. 1488 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia el 28 de julio de 2006. Disponible en: https://bit.ly/31wxCwV

63 Sentencia No. 73 de la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia, en fecha 30 de marzo de 2006. Disponible en: https://bit.ly/2D1iX2A

64 Sentencia No. 51 de la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia, en fecha 18 de marzo de 2002. Disponible en: https://bit.ly/2VEUrKW

Con esto queremos hacer referencia a que no existe una única fórmula compatible con los derechos humanos y con los principios democráticos, sin embargo, sostenemos que existe una fórmula que es manifiestamente incompatible, como es la reelección indefinida. En todo caso corresponderá al órgano legislativo de cada país escoger la fórmula más conveniente.

Sin embargo, es difícil pensar que en Latinoamérica un presidente en el poder pueda perder su reelección. Esta creencia parte de que prácticamente en casi todos los países donde se encontraba o encuentra la reelección inmediata (por un período), los presidentes en ejercicio han ganado su reelección -con excepción de un caso en República Dominicana en el 2004 (Mejía) y Nicaragua en 1990 (Ortega)-[65]. Inclusive, esta hipótesis también se comprueba en países altamente democráticos, como los Estados Unidos de América, donde a excepción de Gerald Ford, Jimmy Carter y George H. W. Bush, todos los presidentes han repetido su mandato de reelección inmediata[66].

Consideramos que este fenómeno se debe a que existe un indudable ventajismo producto del doble rol y ejercicio que acompaña al candidato y al presidente en funciones[67], es decir, el doble rol de ser presidente en funciones y candidato a la presidencia, a la vez, así como, el ejercicio de la campaña electoral y gestión como presidente de turno, a la vez.

Sobre otro punto, la Comisión Interamericana ha referido que la participación política y los derechos políticos no se refieren solamente a la vigencia y posibilidad de ejercer el derecho del voto o la

---

65 Colombia (Uribe); Brasil (Cardozo y Lula); Argentina (Menem); Venezuela (Chávez) y Perú (Fujimori).

66 Cabe destacar que esta hipótesis se cuenta a partir de 1945 cuando se enmendó la Constitución y se limitó el periodo presidencial a dos periodos consecutivos. Anteriormente, no existía límite y era una tradición no repetir más de dos periodos, pero no existía dicha limitación

67 Carlos Ayala Corao, "Reforma constitucional 2007. El Presidencialismo y la reelección," *Revista de Derecho Público de Venezuela*, no. 112 (2007), p. 140, https://bit.ly/31BBxsi (Consultado el 1 de julio de 2020.)

posibilidad de ser elegido en elecciones, sino que implican necesariamente la vigencia de toda otra serie de derechos y garantías para asegurar una plena vigencia de la democracia. De tal forma, los procesos electorales, para ser justos y equitativos, requieren de ciertas condiciones[68].

En ese sentido, consideramos vital estudiar la jurisprudencia de la propia Corte Interamericana y el análisis de cuáles son esas condiciones que refiere la CIDH, así no hayan sido expresadas con anterioridad, consideramos que se desprenden del mismo contenido amplio de la democracia, el pluralismo y la alternabilidad.

Sobre la reelección (en general) la Sala Constitucional del TSJ de Venezuela, manifestó en el 2006 que ésta -la reelección- "no sirve de nada si no se hace dentro de un sistema democrático que garantice la justicia y los derechos inherentes a la persona humana", ya que así resultaría incompatible con la democracia misma y las libertades que "procura" defender la idea de reelección[69].

Así lo señaló la Corte IDH en el caso Castañeda Gutman vs. México, concluyendo 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 principios de la democracia representativa[70].

Por tanto, podría ocurrir que la Corte determine que no existen fórmulas únicas sobre la limitación de los derechos políticos, pero si existen estándares mínimos.

---

68 CIDH. Democracia y Derechos Humanos, párr. 37, 30 de diciembre de 2009. Disponible en: https://bit.ly/3eRwE1T

69 Sentencia No. 1488 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia el 28 de julio de 2006, https://bit.ly/31wxCwV

70 Corte IDH. Caso Castañeda Gutman vs. México. Sentencia de excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas de 6 de agosto de 2008, párr. 149. Disponible en: https://bit.ly/2OapAC3

Por último, los profesores españoles de la Universidad de Valencia, Roberto Viciano Pastor y Gabriel Moreno Gonzáles, en un ensayo académico de análisis crítico de algunas decisiones tomadas por Tribunales Constitucionales que favorecen la reelección presidencial indefinida, concluyen que la ola de estos movimientos reeleccionistas no vienen, precedida o fundamentada de la voluntad constituyente o del ejercicio legítimo del poder de reforma constitucional, sino de una suerte de abuso interpretativo del control de convencionalidad y de la progresividad de los derechos[71].

Restricción legítima, proporcional y necesaria

En este extracto, visto los amplísimos criterios que hemos vislumbrados, haremos referencia de cómo la restricción a la reelección indefinida es legítima, proporcional y necesaria bajo los estándares típicos de la Corte IDH y reconocidos internacionales relativos al "test de proporcionalidad" cuando los Estados toman medidas que restringen derechos, bajo una interpretación propia pero fundamentada.

Ante este planteamiento, queremos dejar bien en claro dos cosas: la primera es que, si bien toda persona tiene derecho a postularse a cargos de elección popular, este derecho admite restricciones, como lo es, por ejemplo, no permitir la reelección indefinida, sin generar una afectación a los derechos que enunciaremos, destacando que, a criterio propio consideramos a la reelección indefinida manifiestamente incompatible con los derechos humanos.

Lo segundo es, que como se desprende de lo anterior, no consideramos a la reelección indefinida como un derecho humano que se derive del derecho de sufragio activo o participación activa.

Refiriéndonos al primer punto de lo anterior, el mismo Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, encargado de interpre-

---

71 Viciano Pastor y Moreno Gonzales, "Cuando los jueces declaran inconstitucional la constitución: la reelección presidencial en américa latina a la luz de las últimas decisiones de las cortes constitucionales", Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, p. 196. Disponible en: https://bit.ly/38KjTUC

tar el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ha señalado 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"[72].

Entendemos que el test de proporcionalidad; como aquel que se realiza para determinar si una medida de restricción de un derecho es proporcional, se basa en la idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto de la medida en cuestión, en este caso concreto, sería restringir la reelección indefinida por ser incompatible con la democracia y el derecho de participación política en un escenario de pluralismo y alternabilidad.

Esto quiere decir, que la restricción de no permitir la reelección indefinida no sería una afectación al derecho de participación política.

Entenderemos que la medida restrictiva es idónea cuando puede alcanzar el fin por la cual se ha creado; que es necesaria cuando es la medida menos gravosa para proteger a los derechos afectados y es proporcional en sentido estricto cuando la intensidad de la restricción guarda relación con el derecho que se busca proteger[73].

Antes de analizar el test, es necesario hacer referencia a los criterios sostenido por la Honorable Corte Constitucional de Colombia respecto a la reelección indefinida, acotando que se pronunció tanto de la reelección inmediata como de la reelección indefinida, en el entendido que tiene efectos diferentes y a nivel práctico en nuestra América es de suma importancia.

La Corte Constitucional de Colombia consideró en el 2010 que por motivo de la autorización de la reelección inmediata años atrás,

---

72 Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, "Observación General No. 25 de 1996", relativa a la participación en los asuntos públicos y el derecho de voto. Disponible en: https://bit.ly/3fjdGl4 (Consultado el 10 de julio de 2020).

73 Laura Clérico, "Derechos y proporcionalidad: violaciones por acción, por insuficiencia y por regresión", Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro (2018), p. 36, 37 y 39. Disponible en: https://bit.ly/3ebhlAd (Consultado el 8 de julio de 2020).

Colombia se posicionó en el límite máximo de permanencia de una persona en el cargo presidencial, toda vez que "según la experiencia de países con sistemas presidenciales estrictos, la doctrina y la propia historia institucional demuestran que ocho años de mandato presidencial constituyen un límite más allá del cual existen serios riesgos de perversión del régimen" y además se considera que en ocho años los efectos en el sistema de frenos y contrapesos podrían sopesar cualquier intento de perversión de la democracia, entendiendo que el presidente participa en la conformación de otras ramas del poder público interviniendo en cierto grado en estas[74].

Adicionalmente, la Corte consideró que permitir un tercer periodo consecutivo reforzaría dicha participación presidencial aumentando poderes constituidos y erosionando ese sistema de frenos y contrapesos, por lo cual, existe un mayor riesgo de perversión democrática. Tan es así, que para la Corte un periodo consecutivo (8 años) es el tiempo límite o prudente para que un presidente gobierne[75].

Otro criterio de la Corte Constitucional es su definición y aporte relativa a las formas de gobierno, resaltando que la forma de gobierno republicana se caracteriza entre otras cosas por:

> "(…) la temporalidad del jefe del Estado y las elecciones periódicas, competitivas y libres, por cuya virtud varios candidatos se disputan el cargo en condiciones de igualdad… [además] la forma republicana procura así que el ejercicio temporal de la suprema magistratura permita, cada tanto, la postulación de varios ciudadanos con idéntica oportunidad(…)"[76].

En este sentido, es necesario entender cuáles son los bienes jurídicos en conflicto y aquellos que deben ser protegidos. Para esto, es necesario entender el alcance de cada derecho, su colisión con la

---

74 Sentencia C-141/10 de la Sala Plena de la Corte Constitucional de Colombia, en fecha 26 de febrero de 2010. Disponible en: https://bit.ly/38omQtP

75 *Ibidem*

76 *Ibidem*

reelección indefinida y la restricción de dicho ejercicio en favor de los otros derechos, motivada su proporcionalidad. Esto quiere decir que nos corresponde en primer lugar esbozar cuales son los bienes jurídicos protegidos con la restricción a la reelección indefinida; en segundo lugar, como es que estos coliden con la idea de reelección; y, por último, como es que la restricción a esta es legítima, proporcional, idónea y necesaria.

Bienes jurídicos protegidos

Entendiendo el alcance de la Convención Americana y que algunos derechos se encuentran contenidos en otros sin que necesariamente aparezcan escritos de manera taxativa (vida digna, medio ambiente sano, salud, etc.), consideramos que los bienes jurídicos protegidos al momento de no permitir la reelección indefinida son, en esencia: (i) la participación política en condiciones de igualdad y (ii) la democracia, el pluralismo y la alternancia de poder.

Participación política en condiciones de igualdad

En primer lugar, nos referiremos a la participación política en condiciones de igualdad, la cual se desarrolla a partir del artículo 23.c de la Convención Americana el cual reza que todo ciudadano debe tener el derecho y oportunidad de "tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país"[77].

Para analizar el alcance de este derecho es importante conocer que ha dicho la Corte IDH respecto a este. Anteriormente nos referimos a que de los precedentes de la Corte y el análisis del marco jurídico interamericano, se desprende que los derechos políticos no son absolutos y admiten restricciones siempre que éstas se encuentren previamente en la ley y no sean abusivas o arbitrarias, es decir, que cumplan con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, toda vez que estas restricciones tiene una doble dimensión, porque por una parte es necesario que la restricción sea proporcional para que en efecto se trate de una

[77] Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 23.c.

sociedad democrática y que la restricción lo que busca es generar una sociedad democrática, justamente[78].

La Corte IDH ha referido un criterio que podría significar el concepto de participación política, el cual "supone que los ciudadanos puedan postularse como candidatos en condiciones de igualdad y que puedan ocupar los cargos públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad de votos necesarios para ello"[79].

Este derecho también implica que los ciudadanos pueden decidir directamente y elegir libremente y en condiciones de igualdad a quienes los representarán en la toma de decisiones de los asuntos públicos[80].

La Corte IDH, ha desarrollado un criterio que creemos, por demás, pertinente y vigente:

> "(…) En la región existe una profunda crisis en relación con los partidos políticos, los poderes legislativos y con quienes dirigen los asuntos públicos, por lo que resulta imperioso un profundo y reflexivo debate sobre la participación y la representación política, la transparencia y el acercamiento de las instituciones a las personas, en definitiva, sobre el fortalecimiento y la profundización de la democracia. La sociedad civil y el Estado tienen la responsabilidad, fundamental e inexcusable de llevar a cabo esta reflexión y realizar propuestas para revertir esta situación.

---

78 Ver casos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, tales como: Sentencias Artavia Murillo y otros vs Costa Rica; Herrera Ulloa vs Costa Rica; Mémolli vs Argentina; Yatama vs Nicaragua; Castañeda Gutman vs México; López Mendoza vs Venezuela y López Lone y otros vs Honduras.

79 Corte IDH. Caso Castañeda Gutman vs. México. Sentencia de excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas de 6 de agosto de 2008, párr. 148. Disponible en: https://bit.ly/2OapAC3

80 *Ibidem*, párr. 147

En este sentido los Estados deben valorar de acuerdo con su desarrollo histórico y político las medidas que permitan fortalecer los derechos políticos y la democracia (…)"[81].

Con ese apartado observamos que la Corte Interamericana, sin ningún tipo de interés político ni parcialidad, reconoce que existe en la región una crisis innegable respecto de la democracia, transparencia, poderes públicos en general, y que debe existir un debate al respecto, del cual no se desprendan medidas que agraven la situación o que legalicen la erosión de los vestigios democráticos que quedan en la región, sino por el contrario, que permitan que se fortalezca la democracia y el ejercicio de los derechos políticos.

Democracia, pluralismo y la alternancia de poder

Existen muchos instrumentos interamericanos que atribuyen a la democracia una importancia bastante significativa para el logro de objetivos regionales y el goce de derechos humanos. Antes de eso es necesario definir a la democracia, lo cual no es un trabajo sencillo.

El reciente diccionario jurídico de la Real Academia Española define a la democracia representativa como un "forma de gobierno en la que el pueblo elige a sus representantes en el Parlamento o asamblea, que a su vez designa y controla al presidente del Ejecutivo y a su Gobierno"[82], y la democracia participativa como aquel "Modelo de participación democrática que descansa en las iniciativas directas de los ciudadanos sobre la vida política"[83].

Sin embargo, en los instrumentos interamericanos siempre se hace referencia a la democracia representativa.

A su vez, el Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales de Manuel Ossorio define a la democracia como aquella forma de gobierno favorable a la intervención del pueblo en el go-

---

81 *Ibidem*, párr. 204

82 Diccionario Jurídico de la Real Academia Española. Def. democracia representativa. Disponible en: https://bit.ly/2DzDYlg

83 Diccionario Jurídico de la Real Academia Española. Def. democracia participativa. Disponible en: https://bit.ly/3epu6qO

bierno, sin embargo, postula que es difícil definir un solo concepto de democracia pues no existe uniformidad en las definiciones[84]. Por ello, observamos también el concepto de la democracia representativa del mismo autor, como aquella en la que los ciudadanos dan mandato, por medio del sufragio activo, a otras personas para que ejerzan en su nombre el Poder Público Legislativo y Ejecutivo, según la forma presidencialista o parlamentarista de la República[85].

En este sentido, observamos en ambas definiciones un similar bastante claro sobre la definición de la democracia representativa, a la cual se refieren varios instrumentos o resoluciones de organismos internacionales de protección de derechos humanos.

En primer lugar, la OEA promulgó en el 2001 la Carta Democrática Interamericana, la cual es un manifiesto de afirmación de la democracia como forma de gobierno en las Américas y constituye un compromiso colectivo y regional de mantener y consolidar la democracia.

En su artículo 1 establece que "los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla"[86].

Asimismo, el Capítulo II se titula "democracia y derechos humanos" contiene en su artículo 7 que "la democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos"[87].

Adicionalmente, la CIDH también se ha pronunciado en gran cantidad de veces sobre la democracia en la región, entendiendo que la naturaleza de la CIDH está mucho más relacionada y vinculada a

---

84 Manuel Ossorio, "Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales", Heliasta, 2000.

85 *Ibidem*

86 Organización de Estados Americanos, "Carta Democrática Interamericana", 11 de septiembre de 2001, art. 2 Disponible en: https://bit.ly/2ZjHUPv

87 *Ibidem*, art. 7.

los derechos humanos, que la Asamblea General de la OEA. (Algunos casos sobre Venezuela, incluido el Informe 2009 y 2017)[88].

Por otra parte, la alternabilidad es referida por la Real Academia Española en su reciente Diccionario Jurídico donde hacen referencia a las Constituciones de Chile, Ecuador y El Salvador, al considerar que la alternabilidad es un "principio que supone la posibilidad real de que los gobernantes o autoridades que ostentan el poder en un Estado o en un Gobierno, sean relevados periódicamente mediante mecanismos legales, principalmente electorales, a fin de que determinados partidos o personas no se perpetúen en el poder"[89].

Allan Brewer-Carías citando y recordando al Libertador Simón Bolívar, recuerda que la historia de Venezuela siempre ha contenido una cláusula constitucional referida a la alternabilidad del poder, y que la Constitución de 1999 no es la excepción, pues establece en su artículo 6 que Venezuela es y será siempre un estado alternativo.

Aun así, de acuerdo con la creencia de que la alternancia en el poder es una cláusula pétrea en las constituciones, Brewer considera que en el constitucionalismo venezolano la palabra usada al expresar el principio del gobierno "alternativo" o de la "alternabilidad" en el poder, siempre ha tenido un significado claro, cónsono y unívoco que además comparte con la lengua castellana e implica la idea de que las personas deben turnarse sucesivamente en los cargos o que los cargos deben desempeñarse por turnos[90].

---

88 CIDH. Informe Anual 2019, Cap. IV.B. "Venezuela". Disponible en: https://bit.ly/2WcOUMs; CIDH. Informe de País: Situación de Derechos Humanos en Venezuela, Institucionalidad Democrática, Estado de Derecho y Derechos Humanos, 2017. Disponible en: https://bit.ly/3dojqZn; CIDH. Informe Anual 2017. Cap. IV.B. "Venezuela". Disponible en: https://bit.ly/2WzGCgL; CIDH. Informe de País: Democracia y Derechos Humanos en Venezuela, 2009. Disponible en: https://bit.ly/35FM8lX

89 Diccionario Jurídico de la Real Academia Española. Def. alternabilidad. Disponible en: https://bit.ly/32bDbB6

90 Allan R. Brewer-Carías, "El juez constitucional vs. la alternabilidad republicana (la reelección continua e indefinida)". Disponible en: https://bit.ly/38PppW3

Por último, la CIDH ha establecido que los derechos políticos, por esencia son derechos que propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político[91].

La organización Acceso a la Justicia ha definido en un diccionario jurídico propio que el pluralismo es un principio básico de toda democracia por la que los ciudadanos son libres de profesar y hacer proselitismo de sus ideas políticas.

Esto implica el derecho de manifestar, de participar en elecciones libres y democráticas, de asociarse en partidos y de expresar libremente sus ideas por todos los medios de comunicación a su alcance y sin censura previa[92].

Si bien no se habla en términos objetivos y abstractos de igualdad de condiciones, alternancia y demás, se observa que, a nivel práctico con las citas previas respecto del acceso a los medios de comunicación, se consolida un ventajismo enorme a la persona que posiciona por roles a la vez (presidente y candidato).

Test de proporcionalidad propiamente dicho

Por último, en este capítulo procuraremos realizar el test de proporcionalidad del que hemos estado tratando anteriormente, a los efectos de determinar si en efecto resulta proporcional restringir la reelección indefinida para proteger esos bienes jurídicos estudiados, o, por el contrario, el "derecho" a reelegirse tiene preminencia en este caso o ambos derechos son compatibles conjuntamente.

En este sentido, entenderemos a la idoneidad como primer elemento del test de proporcionalidad aquel consistente en verificar si la medida en cuestión es adecuada para alcanzar el fin que el órgano

---

91 CIDH. Informe de País: Democracia y Derechos Humanos en Venezuela, 2009, párr. 18. Disponible en: https://bit.ly/35FM8lX

92 Acceso a la Justicia. ABC de la Justicia, Diccionario Jurídico, def. pluralismo político. Disponible en: https://bit.ly/3gORU9l

administrativo o quien fuere que la aplique, se propone que alcanzará la medida[93].

Por su parte, entenderemos a la necesariedad o al test de necesidad como aquel criterio consistente en determinar si el medio empleado es excesivo comparado con otras alternativas de las que disponía el órgano o institución autor del acto, y que, por ende, se debe procurar que la medida restrictiva sea la menos gravosa al bien jurídico limitado[94].

Así, respecto a la proporcionalidad en sentido estricto existen muchas vertientes, sin embargo, el test propiamente podría definirse como aquel criterio o parámetro consistente en determinar si las ventajas de la medida restrictiva adoptada superan a sus costes[95]. Empero, enunciábamos que existen muchas vertientes ya que la proporcionalidad suele incluir en sí el estudio de la idoneidad y la necesidad de la medida en cuestión.

En lo concreto, consideramos que la medida es proporcional y en definitiva supera el test en cuestión toda vez que la medida de restringir la reelección indefinida es idónea y adecuada para proteger a la democracia, la alternabilidad y el pluralismo; esto no quiere decir que todas las perversiones a la democracia provengan de la reelección indefinida, pero sin dudas, la prohibición de esta protege a la democracia y la alternabilidad (bases esenciales del goce y ejercicio de los derechos humanos).

Además, la medida es necesaria, toda vez que es la menos gravosa, cada país ha adecuado su ordenamiento según sus creencias, principios rectores o voluntades legislativas, sin el impedimento que existan reelecciones inmediatas o futuras por periodos determinados, sin embargo, la prohibición de la reelección indefinida es en sí un fin, pues no existe una medida menos gravosa.

---

93 Diccionario Jurídico de la Real Academia Española. Def. test de idoneidad. Disponible en: https://bit.ly/2CAikfZ

94 Diccionario Jurídico de la Real Academia Española. Def. test de necesidad. Disponible en: https://bit.ly/2BXbgKL

95 Diccionario Jurídico de la Real Academia Española. Def. test de la proporcionalidad estricta. Disponible en: https://bit.ly/3084oC6

Por último, la medida también es proporcional, pues las ventajas que trae consigo son muy superiores a sus costes. El único coste de la medida es que una persona, un titular del derecho de participación activa, se viera imposibilitado de ejercer el cargo presidencial indefinidamente, mientras que las ventajas son incluso bienes reconocidos expresamente, como la democracia, la alternabilidad, el pluralismo, el Estado de derecho, el sistema de pesos y contra pesos, evitar el ventajismo y la erosión de la democracia, y demás.

En este sentido, consideramos que anteriormente se explicaron vastamente: la percepción venezolana de la reelección indefinida y lo que ha significado en el país; los bienes jurídicos protegidos con la restricción legítima a la reelección indefinida; y, el test de proporcionalidad que implica la restricción.

En este sentido, consideramos que se supera cada uno de estos pasos y queda explicada de manera concreta no solo los antecedentes, los criterios doctrinarios, jurisprudenciales nacionales e internacionales, sino también, un análisis propio sobre la proporcionalidad de la restricción y la importancia de que esta se emplee, toda vez que la legitimación de la reelección indefinida es un atentado contra la alternabilidad democrática, el pluralismo político y la igualdad.

V. Convencionalidad, margen de apreciación y reelección indefinida

A partir del análisis desarrollado en el apartado anterior, es claro que, a modo conclusivo, cualquier ponderación que se efectué sobre los derechos en colisión invitará a considerar que la limitación del derecho de una persona a ser elegida tantas veces como así lo crea conveniente se encentra plenamente limitado por principios inherentes a la democracia con la alternabilidad y la necesaria competición de los contendores en condiciones de transparencia e igualdad, toda vez que estos elementos son condiciones *sine qua non* para la consecución de los objetivos inherentes a la democracia, los cuales son directamente proporcionales al pleno goce y disfrute de los derechos humanos por parte de los individuos que integran las estructuras sociales de cada Estado miembro.

Ahora bien, dado que en criterio de la Comisión Presidencial para Derechos Humanos y Atención a las Víctimas es este y no otro el análisis que debe efectuarse sobre las normas de la convención corresponde tener en cuenta cómo puede ejecutarse en la realidad.

Para ello, consideramos que la Corte pudiera efectuar, tal y como se hace en otros tantos casos contenciosos a la luz de una multiplicidad diferente de temáticas, un control de convencionalidad sobre aquellas disposiciones que permitan la reelección indefinida dentro de los Estados partes, sea que estas se manifiesten bien sea como actos administrativos de efectos generales o particulares, Leyes nacionales aprobadas por el órgano parlamentario de representación popular, disposiciones de naturaleza constitucional e inclusive decisiones judiciales emitidas por los Tribunales internos, incluidos aquellos de mayor jerarquía.

Ciertamente, la Corte no es quien, para imponer un determinado modelo de convencionalidad, toda vez que de conformidad con la conspicua clausula Aguado Alfaro del corresponder caso contencioso, cada Estado cuenta con la libertad de organizar sus autoridades internas en las formas y mecanismos que mejor bien tenga a considerar pertinentes.

Este principio tiene como consecuencia que estos órganos solamente podrían efectuar el análisis de convencionalidad dentro del ámbito nacional de sus propias competencias, siendo evidentemente inviable que la Corte IDH ordenase a un determinado país cual es la forma más adecuada como, por ejemplo, sus Tribunales deben ejercer ese control.

Este recuento sobre control de convencionalidad que debe efectuarse sobre cualquier supuesto de reelección indefinida es relevante, ya que uno de los tantos argumentos que se esbozan en defensa de una postulación desprovista de limites es que ello forma parte del margen de apreciación de los Estados, siendo que cada país suele tener sus propios matices democrática y tradiciones históricas en favor de figuras como esta.

La Comisión Presidencial para Derechos Humanos comparte el hecho de que todos los organismos de protección acaten el deber indubitable de respetar la tradiciones políticas históricas de cada

Estado parte de la Convención Americana, empero, estas no pueden ser invocadas en detrimento del ejercicio pleno de los principios derivados de la democracias, los cuales, como hemos dicho, de no respetarse, comprometen no solo el efectivo goce de los derechos humanos, sino la lógica inherente de la democracia como modelo político de Estado.

Al respecto, la Comisión Presidencial tiene presente que el análisis que debe efectuar la Corte se centra en la reelección desde el punto de vista de la Presidencia de un país, esto es, de la de un Jefe de Estado, que bien puede incluso ser de Gobierno dependiendo de la organización política de cada país. Por tanto, independientemente de que existan tradiciones históricas que le justifiquen es deber de la Corte declarar estas inconvencionales ya que incumplen con estándares de ponderación.

Posiblemente, de haberse planteado esta pregunta en el Sistema Europeo de Derechos Humanos, la contestación a las interrogantes planteadas por el Estado de Colombia pudieran ser, en el mejor de los casos, más volátiles y seguramente menos rigurosa, toda vez que en contrapartida al Control de Convencionalidad, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos abraza un Sistema de margen de apreciación, el cual se fundamenta en el principio sobre el cual, en aquellas materias que no ostenten un consenso regional europeo, el Tribunal evita efectuar análisis que comprometan la forma como el problema puede ser abordado por cada Estado europeo, presumiendo que sus obligaciones estarán cumplidas de buena fe.

Aun cuando la Comisión Presidencial respeta ese modelo, considera que genera importantes efectos para la seguridad jurídica de las víctimas e incluso de los propios Estados, ya que no existe una garantía de coherencia y uniformidad en las líneas jurisprudenciales que adopte el Tribunal, ya que dependiendo del caso y la regulación que pueda tener cada país sobre un determinado asunto, el fallo puede variar de múltiples formas.

Un ejemplo de lo anterior fue la Sentencia *Oleary vs. Italia* relativa al matrimonio entre pareas del mismo sexo en Italia. La TEDH evitó el debate de fondo en función de la cláusula del margen de apreciación aun cuando estaba en juego el derecho a la igualdad y no discriminación de los implicados.

La respuesta que en paralelo ofreció la Corte IDH en la Opinión Consultiva sobre este tema que tuvo bien solicitar el Estado de Costa Rica y la cual fue emitida en noviembre de 2017[96], fue que la Corte no podía esperar para que los Estados encontraren un único consenso para determinar la necesidad de protección del principio de igualdad y no discriminación de esta categoría sospechosa en particular, esto es, las personas pertenecientes o identificadas con el colectivo LGBTI.

Mutatis mutandi, la Comisión Presidencial para Derechos Humanos y Atención a las Víctimas estima que la Corte IDH debe efectuar este análisis teniendo en cuenta que la necesidad de tutela sobre los derechos políticos de todos los ciudadanos y votantes es preponderante frente a cualquier subterfugio de apreciación interna de los Estados. No hacerlo de esta manera implica un riesgo importante para las democracias regionales.

Por tanto, cualquier análisis contencioso eventual que tenga bien a evaluar este ilustre Tribunal, debe partir de un precedente que fije esta Opinión Consultiva donde no sea considerada la tesis del margen de apreciación para justificar las reelecciones presidenciales indefinida en los Estados parte.

VI. Consideraciones Finales

Las reglas doctrinales y jurisprudenciales contenidas en este *Amicus Curiae* resultan perfectamente aplicables a la valoración que deberá efectuar la corte para ofrecer oportuna respuesta a las interrogantes planteadas por el Estado de Colombia.

---

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

Reiteramos que no es posible analizar válidamente las consecuencias de la reelección indefinida sino se considera holísticamente el sistema de Estado en donde ello se plantea: una democracia.

Cuando una determinada medida administrativa, política o judicial desvirtúa los principios esenciales del modelo democrático, entonces es menester, especialmente para un Tribunal regional de derechos humanos de la importancia, jerarquía y tradición de la Corte IDH, tratar con firmeza el particular, haciendo especial énfasis en la compatibilidad de estas figuras con la letra fina de la Convención Americana a la luz del Control de Convencionalidad, y las obligaciones que se derivan de los artículos 1.1, 2 y 23.

Lo anterior, para tener un sentido jurídico propio, pasa por comprender que a través de un análisis de ponderación donde se tutelen determinados bienes jurídicos como la participación política en condiciones de igualdad, democracia, pluralismo político y alternancia en el poder, termina siendo intolerable e inconveniente no limitar el derecho de una persona a postularse tantas veces a la Presidencia de la República como lo estime conveniente siempre que estuviese en el ejercicio del cargo, pues, los riesgos que ello supone para el modelo democrático no compensan los alegados beneficios que se derivan de este fenómeno político.

Creemos que la Secretaría General de la ONU, la Comisión de Venecia y las Constituciones Políticas de los Estados como la de Corea son modelos paradigmáticos de cómo debe abordarse el problema de la reelección indefinida.

Ciertamente, la Corte no debe establecer parámetros únicos de cómo debe funcionar el sistema de una sola reelección o cual sería el número ideal de años que un Presidente debe estar en el Poder. Ello, necesaria e indubitablemente, forma parte de la discreción de cada Estado.

No obstante, algo que si debe considerar efectuar el Tribunal es que para el momento de la redacción de la opinión consultiva se delimiten aquellos supuestos innegociables que se desprenden del sistema democrático para impedir la perpetuación en el cargo de la Presidencia y los consecuentes abusos de poder.

Estimamos que Venezuela es un ejemplo de las perniciosas consecuencias de tolerar ese tipo de fenómenos políticos. Un sistema donde la misma persona ejerce el cargo de la presidencia una y otra vez solamente porque obtiene los resultados electorales necesarios no tiene nada que envidiar a modelos autocráticos o totalitarios, salvo por el rasgo diferenciador que en este supuesto existe una voluntad circunstancial de una mayoría por así hacerlo.

Los desmanes y abusos son poco controlables en un escenario como este, por lo que la democracia, y particularmente, los derechos humanos, deben erguirse como verdadero estandarte de contención del Poder Absoluto.

Cada vez que se presenten interrogantes de esta magnitud, el análisis jurídico estricto debe ir acompañado de la comprensión sobre qué tipo de democracia es la que el sistema interamericano busca que los Estados adopten.

La Comisión Presidencial para Derechos Humanos estima que no es dable ni razonable concluir que ese Sistema regional aspire a la creación de condiciones electorales que faciliten la perpetuación en el poder, toda vez que ello es tanto como utilizar los formas, mecanismos e instrumentos que se derivan del sistema democrático y de derecho para desvirtuarlo.

Venezuela es un ejemplo de ello y esperaos que la Corte IDH sepa bien tenerlo en cuenta al momento de emitir una Opinión definitiva.

La Comisión Presidencial espera que el análisis jurídico y las reflexiones acá planteadas resulten de utilidad para la ilustre Corte IDH a los efectos de ofrecer oportuna contestación a las interrogantes planteadas por el Estado de Colombia en su solicitud incoada ante la Secretaría de la Corte en fecha 21 de octubre de 2019.

FUNDACIÓN PARA EL DEBIDO PROCESO (FDP) WASHINGTON D.C.

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 región[1]:

---

[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 De-

Claudia Martin, 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.

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.

---

rechos Humanos de México, como parte del proyecto académico sobre La Relección en América Latina en el Siglo XIXI.

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

---

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.° 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.° 3, párr. 36.

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 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]3. En este marco, y dentro

---

[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,

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

---

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.

instrumento esté excluido del ámbito de interpretación"[6] 6. Ello permite concluir que, además de todas las disposiciones del tratado, el Preámbulo de este instrumento también cae 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 Organización[8]. 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

---

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.

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.

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° 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.

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

---

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.

este instrumento[11]. 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 gobierno[13], y es un "instrumento interpretativo"[14] de dicho

---

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

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 consultiva[15]. 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 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 interpretación[17].

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 cau-

---

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

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.

sales 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 solicitud[18]. 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 competencia[20], estos "están llamados a adquirir su dimensión precisa en cada caso concreto que la Corte haya de considerar"[21].

---

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.

Asimismo, como la competencia consultiva es de naturaleza permisiva[22], 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 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 Corte[24].

El amplio poder de apreciación de la Corte para emitir o no una opinión consultiva no debe confundirse con una facultad absolutamente discrecional[25]. "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 CADH[27].

En años más recientes, la Corte ha articulado criterios jurisprudenciales respecto de la pertinencia de tramitar y dar respuesta a una opinión consultiva[28]. Aunque estos criterios sirven de guía para

---

22 Corte IDH, "Otros tratados" objeto de la función consultiva de la Corte… op. cit., párr. 28.

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 Ibíd., 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 Inter-

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 consultiva[29]. 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 internacionales[30].

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 Nicaragua[31] y otra petición presentada ante este órgano en contra de Bolivia alegando violaciones

---

americana 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

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

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 consulta[32]. Tampoco la existencia de una controversia sobre la interpretación de una disposición constituiría *per se* un obstáculo para que la Corte ejerciera su función consultiva[33]. 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 internacional[34]. 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 curso[35].

---

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, p. 9-10.

35 Ibíd, p. 10

A diferencia de otras solicitudes que fueron rechazadas porque la Corte consideró que existía suficiente jurisprudencia sobre la materia de base[36], 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 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 CDI[37].

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

---

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.

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, Se-

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 de validez generalizada y transcender a todos los Estados

---

rie 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.

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

---

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

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 concretos[43]. 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 protección de derechos humanos, eliminando prácticas que habían sido objeto de cuestionamiento[45]. 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

---

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

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

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 tratado[48]. En el sistema interamericano, la relación entre derechos políticos, derechos humanos y democracia representativa quedó forjada con la adopción de la CDI[49] . 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 humana[50]. 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 advertido sobre los riesgos que la figura de la reelección indefinida tiene

---

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.

en Estados de sistema presidencialista con fragilidad institucional, donde las estructuras democráticas no se han consolidado[51]. 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 débiles[52]. 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 democracia[53].

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 CADH[54], 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].

---

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 *Ibíd*.

53 *Ibíd*., 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

Además, a diferencia de otras solicitudes recientes donde la Corte consideró apropiado no emitir opinión por habérsele requerido una interpretación en abstracto, inaplicable a la diversidad de modelos constitucionales existentes en los Estados de la región[56]; 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 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 Convención[57].

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

---

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

57 *Ibíd*, párr. 17

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 acarrean violaciones graves a otros derechos humanos fundamentales[58]. 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 de la orienta-

---

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.

ción sexual, en ejercicio de sus derechos civiles[59]. También ha fijado principios fundamentales en materia de los derechos de los migrantes en general[60] y de los niños en particular, reconociendo la existencia de un vacío jurídico sobre esta temática[61]. 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

---

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

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 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 entiende 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.

---

62 Comité de Derechos Humanos, Observación general Nº 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

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, 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 demo-

crática 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 relección 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 académica[63]. En ese marco, tomaremos algunos ejemplos que reflejan en buena medida el deba-

---

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

te 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 personas[64].

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

---

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.

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 reelegidos[65]. 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) limitación de derechos fundamentales, como el derecho al sufragio pasivo, sino que se debía emplear el procedimiento de reforma general (artículo 196 Ibídem). Se anuló el procedimiento de

---

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

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 elecciones[66].

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 inconsti-

---

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.

tucionalidad 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 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 legislativa[67].

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

---

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

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 Alvarado[68].

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 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.

---

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

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 Constitución[70], 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

---

69 Ibíd., considerando 18

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

Plurinacional dictó la Sentencia SCP 0084/2017[71] 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 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 coronavirus[73], 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 pre-

---

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

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/

sidencial se abrió a través del Acto Legislativo 02 de 2004[74]. 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 2009[75], por la cual se hizo el llamado a los ciudadanos colombianos para pronunciarse respecto del enunciado:

---

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.

"Quien haya sido elegido a la Presidencia de la 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 contrapesos[76]. 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

---

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

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, 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**" (negrillas 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

---

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

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 repostulación 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 inadmisible dicho recurso 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.

---

[78] Tribunal Constitucional de Republica Dominicana, Sentencia TC/0352/18, 6 septiembre de 2018.

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.

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° 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° 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 in-

---

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

80 *Ibid*. Fundamento No. 38.

81 *Ibid*. Fundamento No. 40.

ducir 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.

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 Boli-

---

82 *Ibid*. Fundamento No. 43.

83 *Ibid*. Fundamento No. 45.

84 *Ibid*. Fundamento No. 11.

via, 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 Nicaragua[85], la del 22 de abril de 2015 de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Honduras[86], y la pronunciada el 28 de noviembre de 2017 por la Sala Plena del Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia[87], 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).

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.

---

85 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

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

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 permisión 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 relección 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 garantías[88].

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 restringirlo[89]. 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 país*[90].

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

---

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/

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 políticos[92].

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 coercitiva[93]. En este sentido, la reelección debe entenderse como una cláusula autónoma 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 legítimos[94].

---

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.

94 *Ibíd*., p. 18, párr. 82.

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 mismo*[95].

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

---

95 *Ibíd*., p. 19, párr. 84.

humano reconocido por los tratados internacionales de derechos humanos y avalado por la jurisprudencia interamericana[96].

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 representantiva, 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 aplica-

---

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

97 Roberto 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

ron 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 de 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 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 legí-

tima 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 históricas comunes a muchos países de la región, no debe ser otro que su reforma previa por la

---

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

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 público[100]100. Al respecto, los profesores españoles de la Universidad de Valencia, Roberto Viciano Pastor y Gabriel Moreno González, en un ensayo académico[101]101 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.

---

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

100 100 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

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 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 internacio-

---

[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=IwAR1B9WZM8ffcWJKxKVxi8Gsp81lTZC6kOLAE3TBbk9aM8O6Vr692KbHvP6U.

nal[103]. 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 concepto[104]. 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 tratado[105]. 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 parte[106]. 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

---

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° 2, 2011, p. 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.

declarado leyes de amnistía de diversos países incompatibles con la Convención[107].

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 jurisprudencia[108]. 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

---

[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 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.° 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.° 402, párr. 269.

de los Estados parte de aplicar las normas internas o internacionales que provean una mayor protección a los derechos humanos[109].

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 humanos*[110].

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 jurisdicción[111]. Es decir

---

109 Véase artículo 29 (b) y (c).

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

111 Corte IDH, Caso Masacre de Santo Domingo v. Colombia, Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 30 de noviem-

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 internacional[112]. 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 irrazonable[113]. 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, Fontevecchia o el Caso de las Personas dominicanas y haitianas expulsadas*[114].

---

bre 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 *Ibíd*.

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 Fontevecchia 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

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 consultiva[115]. 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 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 interna[117].

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

---

haitianas expulsadas v. República Dominicana, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 28 de agosto de 2014, Serie C n.° 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.

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.

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, 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 su-

fragio 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 Dworkin[118] 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 contra mayoritarios, 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 em-

---

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

bargo, 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 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 permisibles[120]. En contraste con otras disposiciones de este tratado que establecen con claridad los parámetros para determinar la legitimidad de las limitaciones[121], 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 derechos[122]. 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

---

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.

en la dirección de los asuntos públicos sea en forma directa o por medio de representantes libremente elegidos[123]. 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 artículo[125], 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 continuación[126].

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 32.2[127]127, 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.

---

123 *Ibíd*., párrs. 156-157.

124 *Ibíd*., párrs. 158-159.

125 *Ibíd*., párr. 161.

126 *Ibíd*

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.

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

---

[128] 128 Corte IDH, La colegiación obligatoria de periodistas … op. cit., párr. 65.

[129] *Ibíd*., párr. 66

para justificar limitaciones 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 democrática[132]. 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 regla-*

---

130 *Ibíd*.., párr. 67.

131 *Ibíd*.

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

mentar 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 finalidad legítima, sea necesaria y proporcional; esto es, sea razonable de acuerdo a los principios de la democracia representativa[134]. 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 otra[135]. Esto así tambien 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 historia[136].

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

---

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

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

135 Ibíd., párr. 166.

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

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;

---

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].

*(...) 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

---

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

139 Ibíd, p. 49

140 Ibíd, p. 50

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 garanticen: "[...] 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 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 ejer-**

---

[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/view File/ANDH 0101110435A/21009

[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

cicio 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.

---

[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

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.

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 indivi-

duo 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 democrático[146].

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 con-

---

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

cepción transpersonalista, fundamento siempre del autoritarismo totalitario, es incompatible con la Declaración y su Preámbulo"[147].

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 representati-

---

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

va 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 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;*

---

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

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

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 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 Convención[150]. También ha afirmado que los Estados «deben adoptar medidas positivas, evitar tomar iniciativas que limiten o conculquen un derecho fundamental,

---

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

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 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.

---

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

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 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:

---

[152] Op. Cit., De León y Aguiluz. p. 196.

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

---

[153] Corte IDH, Caso Castañeda Gutman v. México… op. cit., párr. 149.

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].

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].

---

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.

156 Corte IDH. Caso Yatama vs. Nicaragua… op. cit., párr. 206.

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.

---

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

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.

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 orde-*

---

[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;

namiento 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.

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,

[l]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

---

[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.

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 naturaleza[160].

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 poder[162].

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 desarrollo

---

160 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización, Opinion Consultiva OC-4/84 del 19-01-1984, par. 54-55

161 Comision Europea para la Democracia a través del Derecho, Informe sobre los limites a la reelección…op.cit., pp. 18-19, parr. 83

162 Federico E. Cárdenas Corredor. "El juez constitucional y la reelección presidencial en América Latina", en *Revista de Economía Institucional,* vol. 20, n° 38, primer semestre 2018, p. 53-67.

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 inde-

finida 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 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 país[163]. 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 gobernaran 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

---

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.

permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional" (artículo 2.°). 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 Americana[165].

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 auténticas[166].

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 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 representarán[167].

Formar parte del gobierno y participar en elecciones genuinas, libres y mediante el voto secreto, es un derecho fundamental para la

---

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.

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

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 respetados[168]. 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 popular[169].

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 voto[170].

La periodicidad tiene que ver con la necesidad de escrutinio popular sobre el desempeño de las autoridades y debe vincularse con

---

[168] 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.

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 penal[171].

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 fundamentales[172] 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 popular[173]. [...] el libre ejercicio del derecho de participación en el gobierno requiere además el respeto de otros derechos humanos, en especial de la libertad y seguridad personal. De la misma forma, la plena vigencia de la libertad de expresión, asociación y reunión es imprescindible para la participación directa en la toma de decisiones que afectan a la comunidad[174].*

---

171 *Ibid*.

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.

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 está 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 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

---

[175] CorteIDH, Caso Castañeda Gutman v. Estados Unidos Mexicanos… op. cit., párr. 140.

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 política. 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 asocia-*

---

[176] 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.

ción— 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:

> […] 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 requerimien-*

---

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.

179 179 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.

to 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 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 estre-*

---

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 CorteIDH. Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos… op. cit., párr. 142, citando el artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana

chamente 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 legitimo 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 derecho[184].

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 inter-

---

182 *Ibíd*., 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 *Ibíd*., párr. 161

puesto 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 inadmisible 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 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 proporcionalidad[188]. De esta manera, para que la prohibición de la reelección sea admisible y no se preste para una aplicación abusiva, es necesario que (a)

---

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

187 187 Ibíd., 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.

esté definida en forma precisa y clara a través de una ley en el sentido formal y material[189].

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 común[190]; 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 restrictivo[191]191.

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 legítimo[192].

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 Estados que, dentro de esos parámetros, regulen tales derechos de acuerdo con sus necesidades

---

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

históricas, políticas, sociales y culturales, las que pueden variar de una sociedad a otra, e incluso en una misma sociedad, en distintos momentos históricos[193].

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 Estados[194].

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].

---

193 CorteIDH. 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 *Ibíd*., pp. 23-24, párr. 102 y 105.

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 indefinida[196].

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 2[197]. Este caso, junto con la opinión 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

---

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

197 *Ibid*.

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 humanos[198] 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

---

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)

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.

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.

---

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

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.

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 poder[202].

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].

---

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

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 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.

---

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

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.

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°).

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 su-

---

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).

jeción 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]

---

[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

- 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 consa-

---

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.)

> gra una suerte de "Monarquía republicana": "En los sistemas presidenciales, el mandato 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 gobierno"[207].

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 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 jurispru-

---

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

dencia 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 semipresidenciales"[208].

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 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 mo-

---

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

dificación 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 región[209], la permanencia en funciones de un mismo gobernante favorece la hegemonía en el poder de ciertos sectores o ideologías, enalteciendo 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 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

---

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.

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

---

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

[212] *Ibíd*., párr. 151.

[213] Corte IDH, Caso Cepeda Vargas v. Colombia… op. cit., párr. 172.

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 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 tratado[215]. La

---

[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 Casta-

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 23[216], la modificación de 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 justifique[217] y no ser necesaria para una sociedad democrática[218]. 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 és-

---

ñeda 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.

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.

tas (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 descriptas 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 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 re-

---

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

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

elección 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 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*

---

221 Ibíd., p. 21-22, párr. 96.

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 constitucionales[222].

---

[222] Ibíd., p. 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 elección

---

223 Ibíd., p. 21, párr. 95.

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

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 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

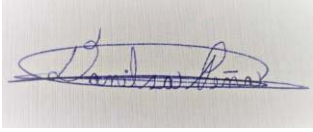
Marvin Carvajal Perez

Daniel Cerqueira

David Lovaton Palacios

Joaquin Mejia Rivera

Javier A. Galindo



Danilsa Peña Medina

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

INICIATIVA DEMOCRÁTICA DE ESPAÑA Y LAS AMÉRICAS (IDEA)

Honorable Señor Presidente
y demás Magistrados
Corte Interamericana de Derechos Humanos
San José de Costa Rica

Ref. *Amicus Curiae* sobre la Solicitud de Opinión Consultiva del Gobierno de Colombia sobre la Reelección Presidencial

Con fundamento en las previsiones del Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en lo particular de su artículo 44, numeral 1 y artículo 73, numeral 3 del Reglamento de la misma Corte y con apoyo en su larga tradición jurisprudencial sobre *Amicus Curiae*, quien la presente suscribe, Iniciativa Democrática de España y las Américas (IDEA), organización internacional No gubernamental que reúne a los ex jefes y de gobierno que se enuncian en la web www.idea-democratica.org y cuyo objeto es observar y analizar los procesos y experiencias democráticos iberoamericanos, reflexionar sobre las vías y medios que permitan la instalación de la democracia allí donde no existe o su reconstitución donde se ha deteriorado, así como favorecer su defensa y respeto por los gobiernos donde se encuentra radicada; e inscrita IDEA como una Non-Profit-Corporation en la Secretaría de Estado del Estado de la Florida, Estados Unidos de América, el 28 de diciembre de 2017 bajo el File N° 17000012768, a través de sus representantes, quienes firman y se identifican al pie del presente escrito, expone lo siguiente:

I

El presente *Amicus Curiae* se refiere, concretamente, a la solicitud de Opinión Consultiva relativa a la reelección presidencial indefinida en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, presentada ante la Secretaría de la Corte por el Estado de Colombia el 18 de octubre de 2019 a través del Ministro de Relaciones Exteriores, Carlos Holmes Trujillo García y que se concreta a las dos siguientes preguntas:

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 Derechos 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 Derechos Humanos en la materia?

SEGUNDA PREGUNTA

En el evento en 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 generales de igualdad, a las funciones públicas de su país?

Ambas preguntas, como lo precisa la solicitud en cuestión, tienen propósitos definidos, a la vez que escapan a la mera especulación teórica o académica tanto como no buscan que la propia Corte prejuzgue sobre alguna denuncia en curso y que pueda llegar a su conocimiento, lo que la haría inviable de acuerdo con su propia jurisprudencia.

En el caso de la primera pregunta el asunto es claro, a saber, precisar si la reelección presidencial indefinida constituye un derecho humano protegido convencionalmente; de suyo, "esclarecer si es legítimo establecer límites o restricciones a la reelección presidencial" o si ellos serían violatorios de la Convención Americana de Derechos Humanos. En tanto que la segunda pregunta busca determinar los efectos que la reelección presidencial indefinida tendría sobre las obligaciones de los Estados en materia de protección de derechos humanos, en lo particular sobre el "derecho" a la democracia y el Estado de Derecho.

II

Este *Amicus Curiae* obvia cualquier consideración sobre la competencia y admisibilidad de la solicitud de Opinión Consultiva por parte de la Corte Interamericana, ya abordada de manera suficiente por el Estado solicitante e interesándole a IDEA, antes bien, dejar constancia de sus criterios respecto del fondo de la misma a la luz de las precisiones que sobre las preguntas formuladas han sido hechas y constan con anterioridad.

Al efecto, de modo preliminar resulta pertinente reiterar lo que es doctrina pacífica sobre el contenido y los alcances de cualquier interpretación de las normas de la Convención Americana, en lo particular sobre la significación de la democracia y la valoración de la misma como contexto en cuyo defecto mal pueden entenderse el contenido y los límites a los que pueden estar sujetos los distintos derechos humanos enunciados y tutelados por la misma como sus eventuales violaciones.

De modo que, las preguntas a las que se contrae la solicitud de Opinión Consultiva podrían reformularse de la manera siguiente

para que sean respondidas en sus núcleos sin que ello las afecte en sus formulaciones, así:

a) ¿La democracia, conforme a su entendimiento por el Sistema Interamericano, admite las reelecciones presidenciales indefinidas?

b) ¿La reelección presidencial indefinida restringe el derecho de voto pasivo, a tenor del artículo 23 de la Convención Americana?

c) ¿Es la reelección un derecho humano tutelable?

III

Más allá de su consideración en el plano de la teoría política o de su descripción bajo un *nomen iuris* – como el de "derecho humano a la democracia" referido en un voto salvado de la Corte comprensivo de los derechos políticos (Caso *Yatama vs. Nicaragua*, 2005) y como el "derecho a la democracia" que ocupa la atención de la academia desde 2006 (A. Aguiar, *El derecho a la democracia*, EJV, 2008) entendiéndolo como derecho totalizador del conjunto de los derechos humanos a la luz de la Carta Democrática Interamericana (2001) – lo cierto es que la Convención Americana de Derechos asume a la democracia como su eje vertebrador. La estima de valor superior o principio transversal al prescribir que sólo se puede asegurar un régimen de derechos dentro en el marco de la democracia, que la interpretación de éstos queda sujeta a la garantía democrática, y que los límites de los derechos son los que impone la misma democracia.

En tal sentido, a los efectos del presente *Amicus Curiae* y de la solicitud a la que se contrae, cabe que la Corte tenga muy presente y en el análisis de las partes pertinentes de la Convención a ser consideradas:

(1) Que en su Preámbulo ella fija "dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen… fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre" (Cursivas nuestras);

(2) Que a tenor del literal c) del artículo 29 "ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el

sentido de: … excluir otros derechos y garantías… que se derivan de la forma democrático-representativa de gobierno" (Cursivas nuestras); y

(3) Que conforme al numeral 2 del artículo 32 "los derechos de cada persona están limitados … por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática".

Es pertinente, en tal orden, repetir lo que a manera de advertencia hace el Juez de Roux Rengifo en su voto salvado ante la Corte (Caso *Castillo Petruzzi v. Perú*, 1999), en cuanto a que "el tema de la vinculación de la protección de los derechos humanos a un contexto político e institucional democrático tendría... que ser objeto de desarrollo jurisprudencial antes de que pudieran emitirse condenas específicas de violación de la Convención Americana", de suyo, al considerar supuestos de violación o premisas inaceptables dentro de su ordenamiento. Y es que, al analizarse el supuesto de las preguntas, en la hipótesis de que se considere a la reelección presidencial indefinida contraria al orden convencional, podría estarse, según los términos utilizados por la misma Corte en el *Caso de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal Constitucional vs. Ecuador* (2013), ante una "violación multi frontal" por contradecir o resultar inadmisible en el marco de algunos derechos específicos como los políticos dentro de un cuadro, a la par, de atentados a los elementos esenciales y componentes fundamentales de la democracia.

No por azar, la propia Carta Democrática Interamericana prescribe, en su artículo 7, que:

> "La democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos".

De modo que, a manera de observación incidental al análisis que se hará seguidamente y entendiendo que no estamos en presencia de un asunto de carácter contencioso sino consultivo, cabe señalar que en el supuesto en estudio que surge de procesos constituyentes, reformas constitucionales o decisiones judiciales de control de constitucionalidad ocurridas recién en algunos Estados miembros, todos a uno de dichos procesos y reformas han representado o han tenido lugar dentro de marcos políticos de atentados abiertos a la

democracia y al Estado de Derecho; ocurridos, en lo particular, en Venezuela, Ecuador, Bolivia y Nicaragua. De consiguiente, como lo ha señalado repetidamente la propia Corte: "las justas exigencias de la democracia deben […] orientar la interpretación de la Convención y, en particular, de aquellas disposiciones que están críticamente relacionadas con la preservación y el funcionamiento de las instituciones democráticas" (*Caso Apitz Barbera y otros vs. Venezuela*, 2008)

IV

Más allá del debate parcialmente resuelto por la Corte Internacional de Justicia (*Caso relativo a las actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra ella*, de 27 de junio de 1986, cit. A. Aguiar, *Código de derecho internacional*, EJC, 2009, pp. 233-234) y que mantiene una parte de la doctrina jurídica internacional acerca del carácter vinculante o no de las resoluciones adoptadas dentro del marco de organizaciones multilaterales (ONU, OEA), cabe tener presente a los fines siguientes que, conforme al literal d) del artículo 29 la Convención Americana de Derechos Humanos ninguna de sus disposiciones, al ser interpretada, puede "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*" (Cursivas nuestras).

Lo anterior se constata y ratifica de la misma lectura e.g. del texto de la Carta Democrática Interamericana adoptada mediante resolución de la Asamblea General de la OEA en 2001, a cuyo tenor ella se explica en: "el desarrollo progresivo del derecho internacional y la conveniencia de precisar las disposiciones contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos e instrumentos básicos concordantes relativas a la preservación y defensa de las instituciones democráticas, conforme a la práctica establecida".

Al respecto, a fin de delimitar el concepto que ha de tenerse sobre la democracia para la exégesis de la Convención Americana que reclama la solicitud que motiva este *Amicus Curiae*, es de señalar que desde 1959 el Sistema Interamericano ha fijado sus extremos en la Declaración de Santiago de Chile, constante en el Acta Final de la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores celebrada del 12 al 18 de agosto, cuyo tenor reza así:

> "Interpretando el anhelo general de los pueblos americanos de vivir al amparo de instituciones democráticas… Considerando: Que la fe de los pueblos de América en el ejercicio efectivo de la democracia representativa es el mejor medio de promover su progreso político y social… Declara: … 3. *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*". (Cursivas nuestras)

Cabe observar, en este orden, que el mencionado texto de la Declaración de Santiago de 1959 fue el soporte y la fuente directa de la Carta Democrática Interamericana de 2001 como consta de los debates sobre la misma, de modo particular en las Observaciones y Comentarios del Comité Jurídico Interamericano sobre el Proyecto de Carta (CJI/doc.76/01, apud. OEA, Carta Democrática Interamericana: Documentos e interpretaciones, Washington DC, 2003) como expresión que es de progresividad y en cuanto al aludido concepto de la democracia. Visto además que, para la interpretación de las normas actuales tanto de la Convención Americana en su relación con las de la citada Carta y de ésta con sus precedentes, el artículo 31 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados dispone de manera precisa que:

> "Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin… el contexto comprenderá, además del texto, incluidos su preámbulo y anexos: … b) *todo instrumento formulado por una o más partes con motivo de la celebración del tratado y aceptado por las demás como instrumento referente al tratad*o". (Cursivas nuestras)

Una lectura apresurada, formal y no contextual de la Convención en su relación con la Carta Democrática, y de ésta con sus fundamentos o precedentes, puede llevar a una conclusión equivocada, como decir que la proscripción en "la perpetuación en el poder, o el ejercicio de éste sin plazo" no consta entre los elementos esenciales o componentes fundamentales de la democracia constantes en la citada Carta, que en síntesis son los siguientes:

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.

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.

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.

Mas es pertinente se tenga muy presente la falsedad de esta eventual, errónea y simplista premisa o conclusión, como decir que la perpetuación en el ejercicio del poder no cuenta entre los elementos vigentes de la democracia contemporánea.

La doctrina política y constitucional es abundante respecto de la cuestión de la alternancia en el ejercicio del poder como de su diferencia de la idea de las alternativas democráticas, referidas a las

opciones que para resolver sobre cada situación política predican las distintas corrientes partidarias, en lo circunstancial, sin mengua de los principios constitucionales fundamentales.

En líneas gruesas debe decirse, en primer término, repitiendo a Karl Popper (*La societá aperta e i suoi nemici,* Roma 1973, p.179) que la diferencia esencial entre una democracia y un gobierno no-democrático reside justamente en la capacidad de la ciudadanía para cambiar a sus gobernantes sin violencia, tanto como el pluralismo en la democracia es el factor que pone a prueba sus reglas de juego.

Si en la democracia la búsqueda de un cambio es transversal a todo proceso electoral democrático, la dinámica de la alternancia es al cabo la expresión o reflejo tanto del pluralismo democrático como del respeto a las reglas de juego de la democracia entendida como procedimiento para la resolución de los conflictos políticos.

De modo que la alternancia es "un proceso de sustitución entre dos gobiernos sucesivos" o bien "una sustitución completa del partido de gobierno por otro partido que no estaba en el gobierno en el período inmediatamente anterior".

La democracia, en suma, como proceso continuo de cambios y de adaptación a los desafíos constantes que plantea toda ciudadanía, lleva a concluir, con la misma doctrina que "la consecuencia – casi ineludible de la exigencia de capacidad de adaptación al entorno por las democracias contemporáneas pluralistas – es la alternancia en el gobierno" (*Vid*. *in extensu* a Jean-Paul Vargas, "La alternancia desde el pluralismo democrático", SICA, *Revista de Derecho*, N° 20, 2016).

Por ende, no huelga convenir con el autor citado en cuanto a que, si la alternancia es importante "más no sustancial" en la democracia contemporánea, pues su esencia reside en la realización de la libertad y la igualdad, sólo respetando celosamente estos derechos fundamentales se hace posible que tome cuerpo el pluralismo y a partir de la afirmación de este que haya lugar a procesos de alternancia política. Por lo que, por vía de conclusiones cabe constatar que todo orden constitucional, así como implica un régimen protector y garante de derechos humanos en su parte orgánica alude a las restricciones del poder y las limitaciones del poder absoluto, para

que la democracia como sistema pase desde un plano formal hacia otro de efectividad.

Es en este plano de la efectividad democrática, según lo precisa la Declaración de Santiago de 1959, en el que queda situada la previsión a cuyo tenor "la perpetuación en el poder, o el ejercicio de éste sin plazo determinado y con manifiesto propósito de perpetuación", enervan el ejercicio efectivo de la democracia. Hace parte, en suma, de la ingeniería constitucional que no de su parte dogmática o referida a los derechos humanos y libertades fundamentales que la explican y justifican y ha de ser coherente con éstas y aquéllos.

En síntesis, cuando la Carta Democrática prevé como elementos esenciales a los derechos humanos [léase a la libertad y la igualdad], el acceso al poder conforme al Estado de Derecho [respeto a las reglas de juego], la celebración de elecciones periódicas y justas como expresión de la soberanía del pueblo [elegir y ser elegido cualquier ciudadano, en condiciones de igual competitividad e igual disfrute de libertades], el régimen plural de partidos [para que existan alternativas], y la separación de poderes [para que haya control y limitación real del poder que desborda o se perpetúa], todos a uno predican como garantía necesaria del "derecho a la democracia" que ningún ciudadano pretenda sostenerse en el poder de modo ininterrumpido.

V

Alessandro Ferrara dice bien que es propio de la democracia contemporánea la innovación, a cuyo efecto "ninguna democracia puede sobrevivir largo tiempo si grupos de ciudadanos tratan de imponer toda la verdad como ellos la ven a todo el cuerpo político mediante la fuerza de la ley, si tratan de moldear las instituciones de acuerdo con su concepción comprehensiva discutible del bien o si se niegan a dar prioridad a los valores políticos por encima de su propia visión del bien" (*El horizonte democrático. El hiper pluralismo y la renovación del liberalismo político*, Herder, Barcelona, 2014).

Dicha aseveración, desde la doctrina, evoca la advertencia que también hace la Corte Interamericana acerca de las tendencias que han tomado cuerpo en la región, en voto razonado de quien fuese su

presidente, el magistrado Sergio García Ramírez, en el *Caso Escher y otros v. Brasil* (2009), Habla sobre las nuevas formas de autoritarismo presentes en la región y que vacían de contenido a sus democracias como en el caso bajo estudio. Al efecto dice que "para favorecer sus excesos, las tiranías clásicas que abrumaron a muchos países de nuestro Hemisferio, invocaron motivos de seguridad nacional, soberanía, paz pública. Con ese razonamiento escribieron su capítulo en la historia... Otras formas de autoritarismo, más de esta hora, invocan la seguridad pública, la lucha contra la delincuencia [o la pobreza, cabe añadirlo], para imponer restricciones a los derechos y justificar el menoscabo de la libertad. Con un discurso sesgado, atribuyen la inseguridad, a las garantías constitucionales y, en suma, al propio Estado de Derecho, a la democracia y a la libertad", concluye.

Es ese contexto descrito dentro del que, a propósito, surgen las reformas constitucionales y decisiones judiciales a las que se contrae la solicitud de Opinión Consultiva in comento, ocurridas en Venezuela (2009), en Nicaragua (2013), en Ecuador (2015), y enervada en Bolivia (2016) pero revertida luego en sus efectos por decisión del Tribunal Constitucional (2017).

Sea lo que fuere, pretender que la reelección presidencial, aún más la de carácter indefinido es un derecho humano tutelado por la Convención a tenor de lo dispuesto en su artículo 23 -como "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" (cursivas nuestras)- pone de lado las limitaciones convencionalmente admitidas a los derechos; lo que es más grave, confunde al señalado derecho político con las garantías de la democracia, a saber, con la tendencia retomada en la región de prohibir la reelección en las titularidades de elección popular como la presidencia de la república o de limitarla a una sola vez.

Vuelve al caso la consideración contenida en el voto del juez de Roux Rengifo (*Caso Castillo Petruzzi, cit*.), según la cual se constata "que la Convención Americana establece tres esquemas normativos de protección: en primer lugar, el que obra en los artículos referentes a los distintos derechos amparados (artículos 3 a 25); en

segundo lugar, el plasmado en los artículos 1.1 y 2, que consagran el deber de respetar y garantizar dichos derechos y el de adoptar las disposiciones y medidas internas que sean necesarias para tales fines; y en tercer lugar, el que, de acuerdo con lo planteado en el párrafo anterior, vincula de alguna manera la protección de los correspondientes derechos a un entorno de democracia política". Es este, justamente, el entorno dentro del que se inscribe o ha de inscribirse el debate sobre el alegado derecho a la reelección de un individuo (votar y ser elegido… como expresa el artículo 23 de la Convención), en los términos expuestos con anterioridad.

Cabe apreciar, además, que los derechos políticos enunciados en la Convención, en especial los relacionados con votar o ser elegido, si bien se expresan como derechos de la persona o individuales, su fundamento o sustrato reside en la premisa superior de la soberanía popular. Ella se forma, precisamente, al haber lugar a la manifestación colectiva y concurrente de los ciudadanos dentro de un acto comicial y como parte del procedimiento o método al que se ajusta la experiencia de la democracia. Tanto es así que, incluso el voto mayoritario, por importante que sea, no alcanza a imponerse de manera legítima, sea constitucional, sea convencionalmente, en los casos en los que al decidirse sobre la cuestión sujeta al escrutinio electoral se desconozcan los derechos de las minorías o se intenten anular los elementos y componentes de la democracia que explican los procesos electorales y el pluralismo político.

En el caso concreto sometido a conocimiento de la Corte, sea la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, en sus artículos 156 y 168, que permiten la reelección por una sola vez del presidente, vicepresidente del Estado, y asambleístas, sea la decisión del referéndum que niega en 2016 la modificación constitucional que permitiría la reelección presidencial indefinida, mal puede rendirse ante la soberanía popular una pretensión individual o derecho humano cuya existencia se desprende de la misma soberanía y se encuentra limitada, como lo dice la propia Convención, por las justas exigencias del bien común en una democracia.

Todavía más, incluso admitiéndose que existe un derecho de todo ciudadano a ser elegido en un cargo de elección popular y admitido que el mismo voto –sea activo, sea pasivo– se encuentra

sometido a límites convencionales previstos por el mismo artículo 23 [“por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”], cabe recordar, por una parte, que tales límites no son taxativos como lo ha establecido la Corte en el *Caso Castañeda v. México* (2008) y por la otra, que los derechos políticos en su ejercicio quedan sujetos a un test de igualdad, tal y como lo prevé el numeral 1, literal c) del artículo señalado y tanto como lo reiteran los distintos pactos internacionales sobre derechos humanos.

El mismo Ferrara (*op.cit*.) hace presente que “la esencia del espíritu democrático radica en la existencia de condiciones objetivas reales que posibilitan la libertad e igualdad, para que en una sociedad determinada pueda emanar el pluralismo democrático y a partir de ahí se construyan procesos de alternancia política”.

Cuando llega el momento en el que es adoptada la decisión electoral sobre la política –agrega Robert Dahl (*La democracia, una guía para los ciudadanos*, Madrid, 1999)– “todo miembro debe tener una igualdad y efectiva oportunidad de votar”.

Pues bien, como lo recuerda en su dictamen a propósito de la igual solicitud que motiva el presente *Amicus Curiae*, la Comisión de Venecia (CDL-AD(2018)010) ha precisado que:

> “69. Desde el caso de Gitonas y otros v. Grecia, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos sostiene que el derecho a ser elegido no es absoluto, sino que incluye "limitaciones implícitas" impuestas por los estados, como motivos de inelegibilidad, para garantizar la igualdad entre los candidatos y para preservar al electorado de las presiones de los funcionarios a cargo”.

En conclusión, no existe posibilidad alguna de “igualdad de armas” ni se garantiza el voto igual, sea para elegir como para ser elegido, en los supuestos en los que alguno de los votantes o candidatos a ser electos goza de alguna ventaja comparativa como el ejercicio del poder que pretende le sea renovado como mandato; todavía más cuanto que, en el caso bajo estudio, el pretendiente del “derecho humano a ser reelegido” ya ha ejercido un derecho que sus contendientes o competidores buscan ejercerlo por vez primera.

VI

Tras el intento de configurar como derechos humanos pretensiones de los titulares de poderes del Estado llamados a garantizarlos, prosternándose a la democracia y sus exigencias pacíficas afirmadas por la doctrina interamericana, cabe observar que si bien dicho fenómeno ha sido común a los regímenes que se han identificado en la región con el denominado socialismo del siglo XXI, tal desviación se origina en el Perú de Alberto Fujimori en 1995 y cierra su ciclo, por lo pronto, en Honduras, cuya Corte Suprema desconoce en 2015 la norma pétrea de su Constitución que prohíbe la reelección del presidente e incluso cualquier intento de reforma constitucional conducente a dicho propósito.

Lo que constituyen abusos o excesos del poder o pretensiones ilimitadas del mismo, en lo material como en lo temporal, incluso sus purificaciones a través de mayorías electorales de coyuntura que al efecto favorecen la realización de reformas constitucionales o legales o permiten el control gubernamental sobre los demás poderes contralores del Estado, como fenómeno no es algo inédito para la Corte. Ha afectado y aún sigue afectando, eso sí, a los derechos humanos, banalizándoselos en sus núcleos con grave perjuicio para todas las personas y los ciudadanos quienes a diario demandan tutelas y garantías efectivas sin encontrar respuesta.

Cuando en la región y en los países referidos en este escrito, a manera de ejemplo, se avanzó luego de polémicos procesos constituyentes hacia una fase de ahogamiento del pluralismo político y constitucional, cuyo reflejo es el principio de alternancia en el poder, fueron dictadas legislaciones de censura de la información y en la antesala los responsables respondieron a las víctimas que, así como los ciudadanos y la prensa gozan de libertad de expresión los gobernantes igualmente tienen la suya.

En tal orden, omitiéndose que quien se elige o reelige para el ejercicio de un destino dentro del Estado asume la carga que significa el ejercicio de cargos gubernamentales, legislativos o judiciales, en otras palabras que pesa sobre él realizar el deber del Estado de proveer garantías a los ciudadanos para sus derechos humanos constitucional y convencionalmente reconocidos, en la hipótesis referida el debate se redujo entonces a discutir si los elegidos deja-

ban o no de gozar de los mismos derechos fundamentales que tienen sus electores.

Tal discurso prendió en el seno de la misma Corte Interamericana. En los Casos Apitz Barbera y otros (2008), *Ríos y otros* (2009), y *Perozo y otros v. Venezuela* (2009), la Corte, arguyendo la importancia que posee la libertad de expresión en una sociedad democrática admite que "no sólo es legítimo, sino que en ciertas ocasiones es un deber de las autoridades estatales pronunciarse sobre cuestiones de interés público". Pero mal podía obviar que, así como el ejercicio de los derechos humanos está sujeto a límites convencionalmente admitidos, dichas autoridades, llamadas a garantizar los derechos humanos de quienes los eligen o a quienes sirven, quedan atadas a límites mayores sin que ello implique discriminación o trato desigual alguno. El poder, en efecto, de suyo les otorga una ventaja considerable, por lo que, en las sentencias de los casos mencionados, textualmente la Corte dice:

> "que en tanto funcionarios públicos tienen una posición de garante de los derechos fundamentales de las personas y, por tanto, sus declaraciones no pueden llegar a desconocer dichos derechos. Del mismo modo, los funcionarios públicos, en especial las más altas autoridades de Gobierno deben ser particularmente cuidadosos en orden a que sus declaraciones públicas no constituyan una forma de injerencia o presión lesiva de la independencia judicial o puedan inducir o sugerir acciones por parte de otras autoridades que vulneren la independencia o afecten la libertad del juzgador".

Volver al principio del razonamiento al que se contrae este *Amicus Curiae* resulta imperativo con relación al último asunto que interesa abordar, como lo es el intento de asimilar la reelección a un cargo público al derecho humano a "ser votado", según el artículo 23 de la Convención Americana.

Dejando de lado los inconvenientes que las reelecciones sin límite significan para la experiencia social de la democracia, a saber el privilegio del hombre providencial – dada su experiencia o méritos y ejecutorias, o para evitar la tentación del peculado como lo creía Alexander Hamilton – por sobre las instituciones constitucio-

nales y el gobierno de las leyes, cabe observar que las disposiciones relacionadas con dicha materia en la generalidad de las Constituciones occidentales y americanas se encuentran situadas en su parte orgánica. No integran ni se encuentran referidas entre los elementos dogmático-constitucionales y los relativos a los derechos fundamentales. De donde es más que pertinente tener presente la apreciación que, respecto de la reelección presidencial ha hecho la Comisión de Venecia citada supra:

> "78. La reelección puede definirse como una posibilidad de ser elegido, después de haber cumplido un mandato en el cargo. Existe una relación entre la reelección y el derecho humano a presentarse a las elecciones, entendido como parte del derecho a la participación política. Sin embargo, esto plantea la cuestión de si la reelección es también un derecho humano o fundamental o simplemente un aspecto específico del funcionamiento de la institución en cuestión. Las cláusulas de límite de mandato para presidentes se encuentran en los capítulos de la constitución que se refieren a la institución de la presidencia, no en las declaraciones de derechos. Por lo tanto, es importante mencionar que una constitución comprende no solo derechos, sino también disposiciones sobre el funcionamiento de las instituciones democráticas. Hay principios, instituciones, mandatos también. La "constitución de los derechos"" es una parte esencial de una constitución en la tradición constitucional, pero también la "constitución de los poderes" o la estructura del gobierno (artículo 16 de la Declaración francesa de los derechos del hombre y el ciudadano, o la Declaración de Virginia de derechos). Los derechos no representan todo el contenido de la constitución".

Imperativamente, de suyo se presenta una relación necesaria entre las dos partes esenciales de todo ordenamiento constitucional, la relativa a los derechos y la atinente a la organización de los poderes del Estado y el funcionamiento de la experiencia democrática en su perspectiva procesal o como método para resolver conflictos, según su versión más restringida.

A la premisa del Estado de Derecho como elemento esencial de la democracia le siguen los derechos humanos al debido proceso y a la tutela judicial efectiva de los derechos humanos; de la separación de poderes se infiere la garantía necesaria para que los derechos humanos no se vean menguados como ocurre bajo los autoritarismos; a la existencia de los partidos corresponde el derecho a la asociación y a su carácter plural o al pluralismo democrático sigue el derecho al desarrollo de la personalidad y la libertad de pensamiento, conciencia, religión y expresión; como las elecciones mismas dan lugar a los derechos a elegir y ser elegido mediante voto. De modo que, no es perogrullada reiterar que sólo bajo las instituciones democráticas y sus garantías es posible la existencia de un régimen de protección de derechos humanos que encuentran sus límites, consecuencialmente, en "las justas exigencias del bien común en una sociedad democrática" tal y como lo prevé el artículo 32, ordinal 2 de la Convención Americana.

A todo evento cabe insistir en que si de limitaciones a los derechos políticos se trata no son solo aquellos que, en aparente numerus clausus indica el numeral 2 del artículo 23 sobre derechos políticos, a saber, "por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal".

Concluyendo, junto a las limitaciones que obligan, a manera de ejemplo, a un testeo de igualdad entre dos aspirantes o candidatos a un cargo de elección popular, uno de los cuales lo hace para alcanzar su reelección, la limitación de la garantía democrática de no reelección indefinida igualmente se impone de forma inexorable según lo explicado en este *Amicus Curiae*.

La Corte Interamericana, al efecto, en el Caso Yatama vs. *Nicaragua* (2005) en cuanto a la igualdad reafirma lo siguiente en cuanto a la igualdad de derechos políticos:

> "185. Ese principio posee un carácter fundamental para la salvaguardia de los derechos humanos tanto en el derecho internacional como en el interno; se trata de un principio de derecho imperativo. Por consiguiente, los Estados tienen la obligación de no introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones

discriminatorias, eliminar las regulaciones de carácter discriminatorio, combatir las prácticas de este carácter y establecer normas y otras medidas que reconozcan y aseguren la efectiva igualdad ante la ley de todas las personas. Es discriminatoria una distinción que carezca de justificación objetiva y razonable". (Cursivas nuestras)

"192. Este Tribunal ha expresado que "[l]a democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte", y constituye "un 'principio' reafirmado por los Estados americanos en la Carta de la OEA, instrumento fundamental del Sistema Interamericano". Los derechos políticos protegidos en la Convención Americana, así como en diversos instrumentos internacionales, propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político [léase, como efecto necesario, la alternancia en el poder]". (Cursivas nuestras)

"199. La participación mediante el ejercicio del derecho a ser elegido supone que los ciudadanos puedan postularse como candidatos en condiciones de igualdad y que puedan ocupar los cargos públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad de votos necesarios para ello. (Cursivas nuestras)

"201. La Corte entiende que, de conformidad con los artículos 23, 24, 1.1 y 2 de la Convención, el Estado tiene la obligación de garantizar el goce de los derechos políticos, lo cual *implica que la regulación del ejercicio de dichos derechos y su aplicación sean acordes al principio de igualdad y no discriminación*, y debe adoptar las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio. Dicha obligación de garantizar no se cumple con la sola expedición de normativa que reconozca formalmente dichos derechos, sino requiere que el Estado adopte las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio, considerando la situación de debilidad o desvalimiento en que se *encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales [léase v.g. quienes con anterioridad no han sido electos*]". (Cursivas nuestras)

Asimismo, en el citado Caso Castañeda, a propósito de las acusadas limitaciones a los derechos políticos como la que es objeto de la solicitud de Opinión Consultiva bajo consideración de la Corte, más allá de aquellos establecidos como propios, a saber los enunciados en los ordinales 1 c) y 2 artículo 23 de Convención, a saber los derivados de las garantías de la democracia en los términos antes expuestos, dice la misma que:

> "156. Además de lo anteriormente mencionado, el artículo 23 convencional impone al Estado ciertas obligaciones específicas. Desde el momento en que el artículo 23.1 establece que el derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos puede ejercerse directamente o por medio de representantes libremente elegidos, *se impone al Estado una obligación positiva, que se manifiesta con una obligación de hacer, de realizar ciertas acciones o conductas, de adoptar medidas, que se derivan de la obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos de las personas sujetas a su jurisdicción* (artículo 1.1 de la Convención) y de la obligación general de adoptar medidas en el derecho interno (artículo 2 de la Convención). (Cursivas nuestras)
>
> 157. Esta obligación positiva consiste en el diseño de un sistema que permita que se elijan representantes para que conduzcan los asuntos públicos. En efecto, para que los derechos políticos puedan ser ejercidos, *la ley necesariamente tiene que establecer regulaciones que van más allá de aquellas que se relacionan con ciertos límites del Estado para restringir esos derechos, establecidos en el artículo 23.2 de la Convención. 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*." (Cursivas nuestras)

VII

A guisa de las reflexiones previas resulta pertinente declarar lo siguiente:

a) Las reelecciones presidenciales indefinidas afectan directamente el pluralismo en la democracia y menguan en su expansión y desarrollo los demás elementos esenciales de la democracia, como la garantía de derechos humanos, la separación de poderes, el fortalecimiento de los partidos políticos, y las elecciones, al cerrarse tanto la alternabilidad como las alternativas que son lo propio de la vida política y en democracia y para que dichos estándares adquieran su efectividad.

b) La reelección presidencial indefinida afecta el derecho a la igualdad entre los ciudadanos y para el ejercicio del voto pasivo, sujeto por ende y además a los límites que imponen las garantías democráticas, conforme al texto de la Convención Americana.

c) La reelección presidencial, definida o indefinida hace relación directa, como se constata del Derecho constitucional comparado, con los aspectos orgánicos y de ingeniería constitucional, no así con los derechos humanos o fundamentales a los que estos sirven de garantías; sin perjuicio de la estrecha y obligante relación entre éstos y aquéllos como elementos esenciales de la democracia: sean los derechos políticos como parte de los derechos humanos, sean las elecciones como método de realización de la misma democracia y contexto imprescindible para la existencia de un régimen de derechos tutelables.

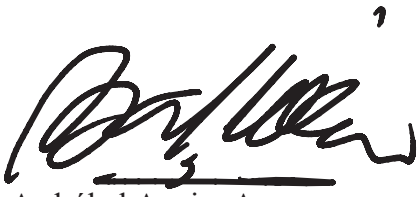
Quedan expuestas las consideraciones de este *Amicus Curiae* en los términos anteriores. Las presentan los ex jefes de Estado y de gobierno de IDEA que se enuncian de seguidas y lo hacen a nombre de todos sus pares, certificando la autenticidad del presente escrito las autoridades ejecutivas que suscriben al pie con sus firmas, a los diez y nueve días del mes mayo del año dos mil veinte.

En nombre de los exjefes de Estado y de Gobierno de IDEA,

Óscar Arias, Costa Rica
José María Aznar, España
Nicolás Ardito Barletta, Panamá
Enrique Bolaños, Nicaragua
Felipe Calderón, México
Ricardo Lagos E., Chile
Mauricio Macri, Argentina
Jamil Mahuad, Ecuador
Ricardo Martinelli, Panamá
Andrés Pastrana, Colombia

Rafael Ángel Calderón, Costa Rica
Alfredo Cristiani, El Salvador
Vicente Fox Q., México
Felipe González, España
Lucio Gutiérrez, Ecuador
Osvaldo Hurtado, Ecuador
Luis Alberto Lacalle H, Uruguay
Jorge Tuto Quiroga, Bolivia
Miguel Ángel Rodríguez, Costa Rica
Luis Guillermo Solís Rivera, Costa Rica
Álvaro Uribe V., Colombia
Juan Carlos Wasmosy, Paraguay

Es autentico,



Asdrúbal Aguiar A.
Secretario General del Grupo IDEA

Nelson J. Mezerhane Gosen
Presidente de la Fundación IDEA

JORGE “TUTO” QUIROGA RAMÍREZ

La Paz, Bolivia, 18 de mayo de 2020

Señor:
PABLO SAAVEDRA ALESSANDRI
Secretario General de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
San José – Costa Rica

REF: ***AMICUS CURIAE***

Señor Secretario:

De conformidad a lo establecido por el artículo 44 y 73 numeral 3, del Reglamento de la Corte Interamericana de Derecho Humanos, tengo a bien presentar mi opinión escrita, en documento adjunto a la presente, referido a la solicitud de Opinión Consultiva planteada por el Estado de Colombia, sobre la reelección presidencial indefinida a consideración de ese alto Tribunal de Justicia.

De acuerdo con el numeral 2 del Artículo 44 del Reglamento, además de este envío electrónico, enviaré también el documento físico, con mi firma original, mediante correo certificado.

Con este motivo reciba usted las consideraciones más distinguidas de mi estima personal.

Ing. Jorge Fernando Tuto Quiroga Ramirez
Expresidente Constitucional de La República de Bolivia

Anexo: Documento anunciado.
ING. JORGE FERNANDO TUTO QUIROGA RAMIREZ

EXPRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚB
DE BOLIVIA.

Anexo: Documento anunciado.

HONORABLE SEÑORA PRESIDENTE DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Y MAGISTRADOS QUE LA INTEGRAN.

***Amicus Curiae* sobre la petición de Opinión Consultiva del Gobierno de la República de Colombia, en relación a la reelección presidencial indefinida en América Latina.**

Jorge Fernando Tuto QUIROGA RAMÍREZ, EX PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA DE BOLIVIA, con domicilio en la 2700 Avenida 6 de Agosto esquina Campos, Edificio CADECO, Piso 16, de la ciudad de La Paz-Bolivia. Con teléfono Número 591-22116616, correo electrónico tutoquiroga@gmail.com. En respuesta a la invitación pública de la Presidenta, y de conformidad a la norma del artículo 44 numeral 1), y artículo 73 numeral 3), ambos del Reglamento de la Corte Interamericana, me presento ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como *AMICUS CURIAE*, con el objeto de hacer conocer mi opinión escrita sobre la petición de Opinión Consultiva presentada por el Estado de Colombia, en relación a la figura de la reelección presidencial indefinida en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Presentándome ante Ustedes, con respeto digo y expongo:

La Presidenta de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de conformidad con el artículo 73.3 del Reglamento de la Corte, ha convocado a todos los interesados a presentar su opinión escrita en relación a los puntos sometidos en consulta, por el Estado de Colombia, en la petición de Opinión Consultiva de la Corte sobre la figura de la reelección presidencial indefinida en el contexto del sistema interamericano de Derecho Humanos, de conformidad con el artículo 64.1 de la Convención Americana.

El presente escrito tiene como propósito referir la experiencia de la República de Bolivia de los últimos 15 años, durante el gobierno del Presidente Evo Morales Ayma, la utilización de la Asamblea Constituyente para modificar las normas para la reelección del presidente del Estado, y la demostrada voluntad de acceder a la reelección indefinida para retener el poder político. Finalmente

la grave crisis política emergente de la demostración del fraude electoral, que concluye con la anulación de las elecciones generales de octubre de 2019, la renuncia del presidente Evo Morales Ayma, y la instalación de un gobierno de transición.

I. INTRODUCCIÓN

1. La República de Colombia, Estado Miembro de la Organización de los Estados Americanos y Estado parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante "La Convención Americana" o simplemente "La Convención") denominado Pacto de San José, el 21 de octubre de 2019 presenta a conocimiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Corte Interamericana" o simplemente "La Corte"), la Solicitud de Opinión Consultiva de acuerdo a la norma contenida en el artículo 64.1 de la Convención, a fin de que el Tribunal interprete la "figura de la reelección presidencial indefinida en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos".

2. La Corte Interamericana ha convocado, de conformidad con el artículo 73.3 del Reglamento de la Corte Interamericana, a todos los interesados a presentar su opinión escrita sobre los puntos sometidos a consulta. La Presidenta de la Corte ha fijado el 18 de mayo de 2020 como plazo límite para la presentación de las observaciones escritas. Posteriormente el 17 de marzo de 2020, la Corte Interamericana, decide ampliar la suspensión de cómputos de todos los plazos que actualmente están en curso hasta el 20 de mayo.

3. Habiendo ejercido, la función de Presidente Constitucional de la República de Bolivia, y en atención a la invitación pública de la Corte Interamericana, hago llegar mi opinión escrita sobre los temas sometidos a consulta.

4. El presente escrito tiene la siguiente estructuración:

I. INTRODUCCIÓN.
II. LA REELECCIÓN EN BOLIVIA
III. LA REELECCIÓN EN AMÉRICA LATINA
IV. LA CARTA DEMOCRÁTICA
V. INFORME DE LA COMISIÓN DE VENECIA

VI. JURISPRUDENCIA CORTE INTERAMERICANA
VII. COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS DE NACIONES UNIDAS Y TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS
VIII. INFORMES DE MISIONES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL
IX. PREGUNTAS DE LA PETICIÓN DE OPINIÓN CONSULTIVA
X. CONCLUSIONES Y PREGUNTAS

II. LA REELECCIÓN EN BOLIVIA

5. Bolivia ha modificado el proceso de la reelección Presidencial, a partir del 7 de febrero de 2009, fecha en la que se promulga la nueva Constitución Política del Estado. Este proceso difícil y doloroso ha costado la vida de decenas de compatriotas, y el deterioro del sistema democrático e institucional del país. Finalmente, ha derivado en la mayor crisis política desde la recuperación democrática en octubre de 1982, concluyendo con la renuncia del Presidente Evo Morales Ayma y la declaración de nulidad de los resultados electorales de octubre de 2019, en medio de una convulsión social sin precedentes.

6. La Constitución Política del Estado de Bolivia de 1967, Artículo 87 Parágrafo I), establecía que: "***El Presidente puede ser reelecto por una sola vez después de transcurridos cuando menos un período constitucional***"[1]. El propio texto constitucional establecía que cuando la reforma de la Constitución se refiere al período constitucional del Presidente o Vicepresidente, la reforma solo entrará en vigencia el período constitucional siguiente[2]. Sentando el principio de que quien propone esta reforma, no se favorece de ella. En consideración a estos antecedentes constitucionales, el Gobierno del Presidente Evo Morales Ayma, decide convocar a una Asam-

---

1 Artículo 87 de la Constitución Política del Estado, Promulgada 1967 y reformada 1994 y 2004.

2 Artículo 231) Parágrafo V) de la Constitución Política del Estado de 1967.

blea Constituyente cuyo principal propósito era asegurar la inmediata reelección presidencial.

7. En su sesión final, la Asamblea Constituyente aprueba en la ciudad de Oruro, el 9 de diciembre de 2007, el texto final de la nueva Constitución Política del Estado, y la remite al Congreso Nacional para su revisión y aprobación. El Congreso Nacional mediante Ley de la República No. 3941 de 21 de octubre de 2008, modifica el texto y lo sanciona. El pueblo de Bolivia mediante referéndum de fecha 25 de enero de 2009, aprueba el proyecto de Constitución Política del Estado. Finalmente, la Constitución Política del Estado de Bolivia, fue promulgada por el Presidente Evo Morales Ayma el 7 de febrero de 2009.

8. Instalado el debate en el Honorable Congreso Nacional, un grupo de observadores internacionales de diferentes delegaciones diplomáticas acreditadas en Bolivia, es convocado en calidad de garantes del cumplimiento de los acuerdos que se logren entre las bancadas del gobierno con la oposición. El acuerdo para reformar la Constitución se produjo en un momento de alta tensión y crispación política, de tal magnitud que llevó al gobierno nacional a invitar a varios países y organizaciones internacionales, como mediadores y garántes de cumplimiento de los acuerdos. Entre las personalidades más importantes destacamos a:

Raúl Lago	Organización de los Estados Americanos OEA
Toriko Yasukawa	Organización de Naciones Unidas NNUU
WilbertBendezú	Presidente del Parlamento Andino
Kenneth Bell	Embajador de la Union Europea
Luiz Felipe de Macedo	Embajador de la Republica Federativa de Brasil
Antoine Grassin	Embajador de Francia
Nigel Baker	Embajador de Reino Unido
Fulvia Benavides	Embajador de Colombia

9. La reelección del Presidente y Vicepresidente del Estado, fue el tema más debatido y la razón principal de está reforma. El texto del artículo 168 del proyecto de Constitución que llegó al Congreso de la República decía: "***El período de mandato de la Presidenta o del Presidente y de la Vicepresidenta o Vicepresidente***

del Estado es de cinco años, y pueden ser reelectas o reelectos por una sola vez de manera continua"[3] . Esto texto se complementaba con la Disposición Transitoria Primera que decía: "***Los mandatos anteriores a la vigencia de esta Constitución NO SERÁN tomados en cuenta a los efectos del cómputo de los nuevos períodos de funciones***[4]. De acuerdo con este texto, el Presidente Morales podría optar para ser reelegido por tres mandatos continuos, el que estaba en curso y los dos siguientes.

10. En la misma línea, en referencia a la reeleción de parlamentarios, el artículo 156 de la Constitución establece que: "El tiempo de mandato de las y los asambleístas es de cinco años, pudiendo ser reelectas o reelectos por una sola vez de manera continua". Norma que ratifica los límites constitucionales a la figura de la reelección indefinida.

11. El Congreso de Bolivia luego de un largo y dificil debate, finalmente acordó modificar la Dispocición Transitoria Primera con el siguiente texto: "***Los mandatos anteriores a la vigencia de esta Constitución SERÁN tomados en cuenta a los efectos del cómputo de los nuevos períodos de funciones."*** De acuerdo a esta nueva versión el Presidente Morales podía postular a dos gestiones presidenciales continuas, la que se encontraba en curso en ese momento y una adicional.

12. Este acuerdo del Congreso fue anunciado por el propio Presidente del Estado en diversas declaraciones públicas a diferentes medios de comunicación social. El **Presidente afirmó** que: "***Quiero que sepan, por la unidad del país, por la nueva Constitución Política del Estado Boliviano, la propuesta que hicieron dos constituyentes, bajo pedido de los movimientos sociales como dos reelecciones inmediatas para el Evo Morales, yo renuncié hermanas y hermanos, por la unidad del país".***[5] Con estas palabras el Presiden-

---

3 Artículo 168 del Proyecto aprobado por la Asamblea Constituyente.

4 Disposición Transitoria Primera del Proyecto aprobado por la Asamblea Constituyente.

5 https://www.youtube.com/watch?v=WTdE75E1Xfs&feature=youtu.be

te Morales el 21 de octubre del 2008, convocaba a referendúm constitucional de enero de 2009 para aprobar la nueva Constitución.

13. En un hecho histórico sin precedentes, la República de Bolivia fue convocada a votar en Referendúm, la vigencia de la nueva Constitución Política del Estado el 25 de enero de 2009. La Constitución Política del Estado fue aprobada por el voto del 61.43 % de los bolivianos. Finalmente fue promulgada por el Presidente del Estado el 7 de febrero del 2009. El texto reformado de la Diposición Transitoria Primera, que modifica sustancialmente el texto original, por el que el Presidente Morales solo tenía derecho a una reelección, fue el más destacado de los artículos votados en el referéndum.

El proceso electoral de aprobación popular de la nueva Constitución fue observado por una misión de la OEA, liderada por Raúl Lago, el mismo que había sido garante del acuerdo congresal del 2008. Es importante destacar que la página 8 del Informe de la misión de observación electoral de la OEA subrayaba que: "*A los pocos días de finalizada la mesa de concertación en Cochabamba, comenzó el diálogo en el Congreso entre el oficialismo y la oposición. Como resultado de este proceso….se redujo la reelección presidencial de dos períodos consecutivos a uno solo*".

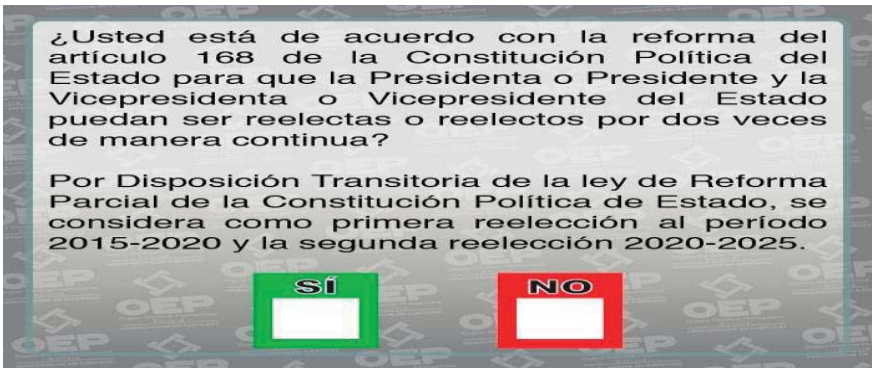
El 14 de abril del 2009 el Presidente Evo Morales promulgó la Ley 4021 del Régimen Electoral Transitorio, aprobada y sancionada por el Congreso según disponía la nueva Constitución, para celebrar elecciones en diciembre del 2009. Este Régimen Electoral es una norma de desarrollo constitucional que establece lo siguiente en su artículo 25, parágrafo II: "*En aplicación de la disposición transitoria primera, parágrafo segundo, de la Constitución Política del Estado, el cómputo de los mandatos constitucionales se regirá de conformidad a los siguientes: a) Se computará como primer período, el mandato vigente a tiempo de la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado*". Bajo las cláusulas de esta ley, y su Artículo 25, el Presidente Morales participó en esas elecciones desde la Jefatura de Gobierno, haciendo uso de su derecho a una reelección, ganó y asumió su segundo mandato, cumpliendo con la estipulación constitucional de "*ser reelectas o reelectos por una sola vez de manera continua*", como señala el artículo 168.

El Presidente Morales promulgó y puso en vigencia la Nueva Constitución y el Régimen Electoral Transitorio entre febrero y abril del 2009, estampando su firma no una, sino dos veces, en textos precisos que no admitían posibilidad alguna de una tercera gestión continua. El entusiasmo oficialista llevó a celebrar el inicio del nuevo mandato del Presidente Morales, en enero 2010, no con uno, sino con dos sellos postales, con la foto del Presidente y la siguiente inscripción: "***SEGUNDO MANDATO***, *Presidente Constitucional del Estado Plurinacional de Bolivia: EVO MORALES AYMA*."

17. A pesar de la claridad de las normas constitucionales referidas a la reelección del Presidente y Vicepresidente, modificadas por el Congreso de Bolivia y aprobadas por Referendúm Constitucional, el gobierno insistió, el año 2013, en habilitar al Presidente Morales por un tercer mandato. El gobierno auspició la Consulta de Constitucionalidad de la Ley de Aplicación Normativa, en base al artículo 111 del Código de Procedimiento Constitucional. Esta acción, fue presentada por el Vicepresidente Álvaro García Linera, al Tribunal Constitucional, nombrado por este Congreso. La Declaración Constitucional Plurinacional No. 003/2013, pronunciada por el Tribunal Constitucional, resumía en su *ratio decidendi*, que el primer período del Presidente Evo Morales Ayma, correspondía al período de la República, entretanto, el segundo período correspondía al Estado Plurinacional, por lo que en realidad se trataba del primer mandato en el marco de la nueva Constitución. La Declaración Constitucional, asume la desaparición del concepto de la República del texto constitucional, por lo que la considera suprimida históricamente.

Evidentemente, este criterio ignora que la CPE en su artículo 11 consagra a la República de Bolivia, como forma de gobierno[6].

18. Transcurrido el segundo año del mandato 2015-2020, la tercera gestión presidencial consecutiva de Morales, el Gobierno intentó nuevamente otra reforma al artículo 168 de la Constitución Política del Estado, esta vez mediante la convocatoria a un referéndum nacional. Para ello el pleno de la Asamblea Legislativa aprobó la reforma parcial del artículo 168 de la Constitución, a través del proyecto de Ley de Convocatoria a Referendo Constitucional Aprobatorio, que incluye la convocatoria a referendo, la fecha de realización y la pregunta a ser formulada al elector. El Tribunal Constitucional Plurinacional, mediante Declaración Constitucional 0194/2015, resuelve declarar la CONSTITUCIONALIDAD de la pregunta del Referendo Constitucional aprobatorio cuyo texto es: "***¿Usted está de acuerdo con la reforma del Artículo 168 de la Constitución Política del Estado para que la Presidenta o Presidente y la Vicepresidenta o Vicepresidente del Estado pueden ser reelectas o reelectos por dos veces de manera continua?"*** La disposición transitoria de la Ley de Reforma Parcial a la Constitución Política del Estado, decía que; "***se considera como primera reelección al período 2015-2020 y la segunda reelección el 2020-2025. SI-NO".***



6 Artículo 11 de la CPE: "La República de Bolivia adopta para su gobierno la forma democrática representativa y comunitaria, con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres".

19. La reforma propuesta importaba un cambio en las bases fundamentales de la Constitución, por lo que de acuerdo a la norma contenida en el articulo 411 Parágrafo I, esta debería ser realizada por una Asamblea Constituyente[7]. Demandada esta infracción al procedimiento de reforma constitucional, el Tribunal Constitucional Plurinacional emitió la Declaración Constitucional Plurinacional 0193/2015 de 21 de octubre, que en su Fundamento Jurídico III.3.2. relativo a la verificación si el contenido de la Ley de reforma parcial está conforme con la materia que la Constitución Política del Estado asigna a la reforma parcial establecida en por la modificación propuesta al artículo 168: *"…no afecta a la democracia ni atenta a los principios constitucionales, dado que la propuesta es clara y categórica "por dos veces" consecutivas, es decir, con un límite constitucional; distinto fuera que se hubiera propuesto la posibilidad de reelección de manera indefinida e ilimitada…"*

20. De acuerdo al texto de la Declaración Constitucional No. 0193/2015, la posibilidad de habilitar una reelección indefinida en Bolivia debía pasar por una reforma total de la Constitución y no así por una reforma parcial o una interpretación judicial. El propio Tribunal Constitucional que dictó esta Declaración, desobedeció su mandato.

21. Aprobada la Declaración de Constitucionalidad de la pregunta del referendo Constitucional, se convocó al Referendo el 21 de febrero de 2016. El pueblo de Bolivia asistió masivamente a esta convocatoria y emitió 2.682.517 millones de votos por el NO, obteniendo la mayoría del 51.30 % del total de sufragios válidos emitidos. La reforma de Morales fue rechazada.

22. El artículo 15 de la Ley Electoral vigente No. 026 establece que: "***Las decisiones adoptadas mediante Referendo tienen vigencia inmediata y obligatoria y son de carácter vinculante. Las auto-***

---

7 Constitución Política del Estado, Art. 411, Parágrafo I), "La reforma total de la Constitución, o aquella que afecte sus bases fundamentales, a los derechos, deberes y garantías, o a la primacía o reforma de la Constitución tendrá lugar a través de una Asamblea Constituyente originaria y plenipotenciaria activada mediante referendo"

ridades e instancias competentes son responsables de su oportuna y eficaz aplicación."

23. En realidad, esta era la segunda vez que el pueblo Boliviano fue convocado a votar por este texto. La Primera, en el referendum de aprobación costitucional de 25 de enero de 2009, que aprobó el texto completo. La segunda en el referendo del 21 de febrero de 2016. Dos veces el pueblo de Bolivia se había pronunciado sobre este texto que limitaba a un Presidente a una sola reelección y a dos mandatos.

24. La demostración que el Gobierno de Morales desconoció el resultado del Referéndum, perpetrando un golpe contra la voluntad popular democrática -instrumentalizando vergonzosamente la Convención Americana de Derechos Humanos- consta en la declaración del mismísimo Presidente Morales[8], cuando poco antes de la votación del 21F-2016, le dijo a Telesur que: "***lo mejor es someternos al pueblo…. si el pueblo dice NO ¿qué podemos hacer? No vamos a hacer golpe de estado….tenemos que irnos callados***." A confesión de parte, relevo de prueba, en nuestro país se perpetró un golpe utilizando la Convención.

25. A pesar de que el voto popular ya definió la inviabilidad de que el Presidente Morales se postule a una cuarta reelección, el gobierno nuevamente intento una nueva acción. Esta vez a través de la Acción de inconstitucionalidad Abstracta, se demandó el control de convencionalidad del artículo 168 de la Constitución Boliviana, con referencia al texto del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Se planteó que el Derecho a ser reelegido es un derecho humano protegido por el artículo 23 de la Convención Americana, y que las limitaciones Constitucionales y de otras leyes sobre la reelección del Presidente y Vicepresidente, vulneran este derecho humano.

El Tribunal Constitucional Plurinacional, mediante Sentencia Constitucional No. 0084/2017[9] de 28 de noviembre, DECLARA DE APLICACIÓN PREFERENTE el artículo 23 de la Convención

---

8 https://www.youtube.com/watch?=4SRxxfzLEMg

9 Sentencia Constitucional 0084/2017 pronunciada el 28 de noviembre.

Americana sobre Derechos Humanos por ser la norma más favorable en relación a los Derechos Políticos. Con ello, decreta la **reelección indefinida** a la presidencia del Estado.

27. Con esta interpretación constitucional, la majestad de la voluntad del pueblo boliviano, expresada en el voto popular emitido en dos eventos electorales sobre el contenido del artículo 168 de la Constitución Política del Estado, es ignorada y de pasada. La decisión del Tribunal Constitucional, basada en el supuesto de que el derecho a la reelección indefinida es un derecho humano protegido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 23, se pretende ubicar por encima de la majestad de la voluntad popular.

28. Roberto Viciano Pastor, Profesor de Derecho Constitucional de la Univeridad de Valencia, considerado autor del texto constitucional llevado a la Asamblea Constituyente, afirma en un artículo denominado "*Cuando los Jueces Declaran Inconstitucional la Constitución: La Reelección Presidencial en América Latina a la Luz de las Últimas Decisiones de las Cortes Constitucionales"*, que: *"Ni la Convención dice que haya un derecho «humano» a la reelección, como afirma el TCP, ni existe sentencia alguna de la Corte de San José que así lo establezca". Finalmente concluye: "utilizan de manera sesgada el control de convencionalidad e incurren en contradicciones internas de imposible superación dialéctica. Y todo ello con un mismo objetivo y resultado: soslayar la voluntad constituyente para inaplicar las legítimas limitaciones de mandato que sus constituciones establecen. Los caminos al hiperpreidencialismo y a la crísis de la democracia y del constitucionalismo quedan, con ello, expeditos*"[10].

29. La vulneración del principio de independencia del Órgano Judicial, ha sido objeto de denuncias constantes por la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, y varias otras instituciones internacionales que han condenado el uso políti-

---

[10] Viciano Pastor y Moreno Gonzales "Cuando los jueces declaran inconstitucional la Constitución: La reelección presidencial en América Latina". Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, https://doi.org/10.18042/cepec/aijc.22.06

co de los órganos judiciales en Bolivia, por autoridades judiciales elegidas por el partido de gobierno[11]. El Tribunal que concede la reelección indefinida al Presidente Evo Morales Ayma, ha sido designado por el partido de gobierno, y los magistrados que inicialmente se opusieron a esta decisión, fueron destituidos y perseguidos penalmente.

30. Evo Morales Ayma y Alvaro García Linera, son habilitados para postular a un cuarto mandato consecutivo, y una tercera reelección, por resolución de Sala Plena del Tribunal Supremo Electoral, basado en la Sentencia Constitucional No. 0084/2017 de 28 de noviembre.

31. El proceso electoral de octubre de 2019, fue observado en forma reiterada por denuncias de fraude electoral que favorecían a la candidatura de gobierno. Las continuas denuncias, consiguieron dañar irremediablemente las elecciones generales. Acorralado, el Presidente Evo Morales pide formalmente a la Organización de Estados Americanos OEA, designar un equipo técnico que pueda verificar estas denuncias de fraude.

32. En virtud del mencionado acuerdo suscrito por la Organización de Estados Americanos y el Estado boliviano, se garantiza todas las facilidades para el cumplimiento de la auditoria al cómputo oficial de los votos de la elección general del 20 de octubre de 2019, así como la verificación de actas, aspectos estadísticos, verificación del proceso y cadena de custodia del material electoral original. El acuerdo comprende la obligación de brindar a los expertos internacionales el pleno acceso a sus instalaciones y la información plena que solicite sobre las elecciones generales del 20 de octubre de 2019[12].

---

11 Informe Anual de la Alta Comisionada de NNUU para los Derechos Humanos, Bolivia.

12 Documentos relativos a la solicitud y acuerdo suscrito por la OEA y el Estado de Bolivia, referidos a la auditoria técnica de las elecciones generales del 20 de octubre de 2019. https://www.oas.org/es/sap/ deco/informe-bolivia-2019/1%20-%20Acuerdos.pdf

33. El informe final de Análisis de Integridad Electoral Bolivia 2019, concluye señalando que: "*En conclusión, nuestro análisis de los datos de las Elecciones de Bolivia 2019 deja en claro que la victoria en primera vuelta de Evo Morales fue estadísticamente improbable, y que su proclamación se dio por un aumento masivo e inexplicable de los votos del MAS en el 5% final del cómputo. Sin ese aumento, aunque el MAS habría conseguido la mayoría de los votos, no habría obtenido la diferencia del 10% necesario para evitar la segunda vuelta. Este incremento se dio a partir de quiebres marcados en las líneas de tendencia de votación del oficialismo y de CC, a nivel nacional y departamental. El tamaño de las rupturas es extremadamente inusual y coloca en duda la credibilidad del proceso*"[13].

34. Los efectos que ocasionan este informe son devastadores para la democracia en Bolivia. El Presidente[14] declara nulas las elecciones generales del 20 de octubre de 2019, ordena el enjuiciamiento penal de los vocales del Tribunal Supremo electoral, y en forma posterior renuncia a la Presidencia del Estado, obtiene asilo diplomático en la República de México y deja el país. La Asamblea Legislativa Plurinacional, con la participación unánime del partido MAS de Evo Morales, después promulga la Ley No. 1266 de Régimen Excepcional y Transitorio para la realización de nuevas elecciones generales, en la que se anulan los comicios fraudulentos del 20 de octubre, se destituye a los vocales electorales que fueron autores del mismo y se ratifica la vigencia de la restricción constitucional de UNA sola reelección. En diciembre de 2019 este mismo Congreso elige a seis nuevos vocales electorales, nuevamente con el respaldo unánime de los parlamentarios del MAS.

35. La historia del Derecho Constitucional Boliviano, en los últimos cincuenta años, demuestra una tendencia inequívoca para favorecer la alternabilidad en el ejercicio del poder. La CPE de 1967 consagró la prohibición de la reelección inmediata en el ejercicio del poder público. Al mismo tiempo, dejó establecido que

---

13 Informe Final Análisis de Integridad Electoral Bolivia 2019. https://www.oas.org/es/sap/deco/informe-bolivia-2019/

14 https://www.youtube.com/watch?v=9ri39HcI9WU

cuando la reforma se refiera al período constitucional, esta no entrará en vigor sino hasta el nuevo período de mandato, de tal forma que quien promueve la reforma no se beneficie de ella. Ambas decisiones del legislador constitucional configuran un perfil definido en relación a la reelección del gobierno. El replanteamiento del debate sobre la reelección en Bolivia ha provocado una crisis grave de la institucionalidad democrática, luego de cuatro décadas desde la recuperación de las libertades democráticas.

II. LA REELECCIÓN EN AMÉRICA LATINA.

36. En los últimos 15 años, distintos órganos de la OEA han identificado una determinada tendencia en la región hacia reformas constitucionales que permiten la reelección en los distintos niveles de gobierno. Diferentes Secretarías, departamentos de la OEA y la CIDH han recibido consultas y denuncias reiteradas sobre el mismo tema por parte de múltiples actores de la sociedad civil, partidos políticos, oposición, funcionarios de la rama judicial, legislativa y administrativa de distintos países del hemisferio.

37. La alternancia en el poder es un valor democrático necesario para la construcción de un Estado de Derecho en concordancia con el tercer atributo enunciado en la Declaración de Santiago de Chile adoptada en la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, en agosto de 1959[15]: *"La perpetuación en el poder, o el ejercicio de éste sin plazo determinado y con manifiesto propósito de perpetuación, son incompatibles con el ejercicio de la democracia".*

38. La Opinión Consultiva Presentada por Colombia, se motiva en la necesidad de contar con estándares interamericanos acerca de

---

15 Declaración de Santiago de Chile, adoptada en la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, agosto de 1959. A través del tercer atributo de la Declaración de Santiago de Chile se enunciaron atributos de la Democracia que están plenamente vigentes, los cuales deben relacionarse con los elementos esenciales y componentes fundamentales enumerados en la Carta Democrática Interamericana.

los límites al mandato con el objeto de poder cumplir con sus funciones establecidas, además de establecer si el artículo 23 de la Convención Americana puede ser utilizado por poderes judiciales, en algunos países miembros, para anular límites a la reelección presidencial, mientras en otros se respeta rigurosamente las limitaciones a la reelección establecidas en las respectivas constituciones.

39. Se ha constatado que en tres países de América Latina– Nicaragua, Honduras y Bolivia- se ha interpretado el Artículo 23 de la Convención Americana para habilitar la reelección indefinida, contraviniendo límites constitucionales, a pesar de que estas limitantes, en el caso de Bolivia, incluso han sido aprobados por referéndum popular.

40. Existen en múltiples países[16], intentos de reforma a través de distintos mecanismos con el objeto de derogar las regulaciones, que limitan los mandatos, contenidas en las constituciones.

41. En la región existen distintas figuras de reelección[17]: la inmediata por término fijo, la reelección interrumpida y la alterna. También hay países que prohíben la reelección.

42. Tradicionalmente, la vía ordinaria para impulsar una modificación fundamental en la estructura de poder de un país, como la reelección, es a través de una reforma constitucional. La reforma puede ser parcial o implicar la elaboración de una nueva constitución. En los países con constituciones rígidas, se elabora un procedimiento especial para reformar o derogar las disposiciones de la misma.

---

16 Ejemplos de los países: Argentina, Brasil, Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia, Venezuela, Panamá, Costa Rica, Nicaragua y República Dominicana.

17 En América Latina, la reelección presidencial es admitida en 14 (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela). De estos 14 países, 3 cuentan con reelecciones ilimitadas, 5 con reelecciones continuas por términos fijos y 6 con reelecciones alternas (no inmediatas).

43. Por un lado, las reformas constitucionales en muchos países tienen como base un ejercicio de democracia representativa. Por lo general, estos países contemplan la posibilidad de modificación constitucional parcial vía legislativa a través proyectos de ley orgánica o modificación integral vía un organismo de representantes colegiados a través de una asamblea constituyente. Por otro lado, otro proceso de modificación constitucional común es a través de mecanismos de democracia directa como el referéndum.

44. Existe la tendencia de líderes políticos, aspirando a la continuidad, de impulsar reformas con el objeto de derogar regulaciones a la reelección por vía exclusivamente de interpretación jurisdiccional, algunas veces yendo en contra del proceso de modificación previsto en la propia Constitución.

45. Este tipo de acciones, por vía exclusivamente de interpretación jurisdiccional, deja dudas sobre la legitimidad popular de dicho cambio y suscita interrogantes sobre la opción de optar por procesos de reforma más democráticos. De igual manera, no hay necesariamente un cambio legislativo resultante de la reforma constitucional. En consecuencia, las limitaciones al mandato pueden mantenerse como derecho positivo vigente.

46. Ejemplos de reformas para derogar regulaciones a la reelección por vía exclusivamente de interpretación jurisdiccional se enumeran a continuación:

47. En 2003, en Costa Rica, la sala constitucional, a través de la sentencia N° 02771, anuló la reforma de 1969 que eliminaba la reelección, permitiendo la reelección alterna cada ocho años.[18] La sentencia N° 02771 hizo posible que el presidente Óscar Arias volviera a ser elegido como presidente, 16 años después de haber ocupado el cargo.[19]

---

[18] Sentencia 2771 de 2003, Sala Constitucional, Costa Rica, https://vlex.co.cr/vid/-498528034 (Anexo I)

[19] Sentencia 2771 de 2003, Sala Constitucional, Costa Rica, https://vlex.co.cr/vid/-498528034

48. En 2009, en Nicaragua, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, a través de la sentencia 504, declaró inaplicables los artículos 147 y 148 de la Constitución que prohibían la reelección continua de los cargos a Presidente, Vicepresidente, Alcalde y Vicealcalde, permitiendo la reelección inmediata del Presidente Daniel Ortega.[20]

49. En 2015, en Honduras, la sala constitucional de la Corte Suprema de Justicia, a través de la sentencia RI-1343-14, declaró inaplicable el artículo 239 de la Constitución[21] que prohibía la reelección y en ese sentido estableció la inconstitucionalidad del artículo 330 que sancionaba a todo el que propusiera la reforma, permitiendo al actual presidente Juan Orlando Hernández volver a candidatearse.[22]

50. En 2017, en Bolivia, el Tribunal Constitucional Plurinacional, a través de la sentencia 0084/2017, declaró la aplicación preferente del artículo 23 de la Convención Americana por sobre el artículo 168 de la Constitución, que limitaba a una sola reelección continua y cuya validez había sido ratificada en el referéndum popular del 21 de febrero de 2016. En esa línea, esta sentencia también anuló varios artículos de la ley del régimen electoral que limitaban a una sola reelección consecutiva, para potencialmente permitir al presidente Morales optar por un cuarto mandato presidencial consecutivo.[23]

51. Ejemplos de reformas para, por el contrario, limitar la reelección, se enumeran a continuación:

---

20 Sentencia 504 de 2009, sala constitucional de la Corte Suprema, Nicaragua, http://enlaceacademico.ucr.ac.cr/sites/default/files/publicaciones/20091022-SENTENCIA-504-2009.pdf (Anexo II)

21 Artículo 239 de la Constitución de Honduras.

22 Sentencia RI-1343-14, sala constitucional de la Corte Suprema, Honduras, https://hn.vlex.com/vid/671837089 (Anexo III)

23 Sentencia 0084 de 2017, Tribunal Constitucional Plurinacional, Bolivia, https://edwinfigueroag.files.wordpress.com/2017/12/sentencia-0084-2017-tcp-bolivia-reeleccion-evo-morales.pdf

52. En 2015, en Colombia, el Poder Legislativo, a través del Acto #2, eliminó la reelección presidencial y limitó la gestión constitucional del Jefe de Estado a un solo mandato de cuatro años.[24]

53. En febrero de 2018, en Ecuador, con casi 70% de votación popular el pueblo eliminó la reelección indefinida vigente, para limitar a todas las autoridades de elección popular a una sola reelección para el mismo cargo.[25]

54. En octubre del 2018, el Tribunal Constitucional del Perú, recurriendo al informe de la Comisión de Venecia de marzo del 2018, ratificó la prohibición de reelección de autoridades locales.[26]

55. En diciembre del 2018, vía referendo, Perú prohibió la reelección de parlamentarios.[27]

IV. LA CARTA DEMOCRÁTICA

56. El artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana que establece: "*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.*"

57. El artículo 4 de esta misma Carta señala en su segundo acápite: "La subordinación constitucional de todas las instituciones del

---

24 Acto Legislativo 2 de 2015, Colombia, http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/actoslegislativos/ACTO%20LEGISLATIVO%2002%20DEL%2001%20JULIO%20DE%202015.pdf

25 Resultado de referéndum popular de 2018, Ecuador, Ver Pregunta 2, https://resultados2018.cne.gob.ec/

26 https://gestion.pe/peru/politica/tribunal-constitucional-ratifica-prohibi-cion-reeleccion-alcaldes-nndc-246359

27 https://www.elperiodico.com/es/internacional/20181210/ referendum-peru-no-reeleccion-congresistas-7192596

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."

58. El artículo 7 de la Carta establece: "*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*."

V. INFORME DE LA COMISIÓN DE VENECIA.

59. La Comisión Europea para la Democracia a Través del Derecho (conocida como la "*COMISIÓN DE VENECIA*"), a requerimiento del Secretario General de la OEA, emitió el 20 de marzo del 2018 el "*Informe Sobre los Límites a la Reelección, Parte I – Presidentes*"[28], en el cual, después de un minucioso análisis, respondió las cuatro preguntas planteadas por el Secretario Almagro de la siguiente manera:

1) ¿Existe un derecho humano a la reelección? En caso afirmativo, ¿qué límites tiene este derecho?

"*La Comisión de Venecia opina que no existe un derecho humano específico y diferenciado a la reelección. La posibilidad de presentarse para un cargo para otro período prevista en la legislación es una modalidad, o una restricción, del derecho a la participación política y, específicamente, a contender por un cargo.*"

"*Según las normas internacionales, en particular el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, independientemente de su forma de constitución o gobierno, los Estados deben adoptar las medidas legislativas o de otro tipo que puedan*

---

28 Estudio No. 908/2017, Comisión de Venecia, Marzo 2018. http://www. venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile= CDL-AD (2018)010-spa

ser necesarias para garantizar que los ciudadanos tengan efectivamente la posibilidad de gozar de los derechos protegidos. Cualesquiera condiciones que se impongan al ejercicio de los derechos que ampara el artículo 25 no deben ser discriminatorias y deberán basarse en criterios objetivos y razonables."

2. ¿Los límites a la reelección restringen los derechos humanos y políticos de los candidatos?

"*En las democracias modernas, a pesar de que el principio del sufragio universal disfruta de amplia aceptación y protección cuidadosa, el derecho de ser elegido puede verse limitado con mayor facilidad como consecuencia tanto de los requisitos legales como del número limitado de puestos de elección disponibles. El sistema gubernamental determina la extensión del derecho a ser elegido. El sistema gubernamental es decidido por el pueblo, la entidad soberana encargada de establecer la constitución."*

"Los límites a la reelección presidencial son comunes tanto en sistemas presidenciales como semipresidenciales y también existen en los sistemas parlamentarios (tanto cuando el Jefe de Estado es elegido directamente como indirectamente), mientras que en estos últimos sistemas no se imponen para los primeros ministros, cuyo mandato, a diferencia del de los presidenciales, puede ser retirado por el Parlamento en cualquier momento. En los sistemas presidenciales y semipresidenciales, los límites a la reelección presidencial representan entonces un medio para reducir el peligro del abuso del poder por el jefe del poder ejecutivo. Así pues, persiguen los fines legítimos de proteger los derechos humanos, la democracia y el estado de derecho. El derecho de postularse en elecciones tras un primer mandato no puede ser garantizado si la constitución dispone lo contrario. La restricción del derecho de los presidentes en funciones a ser elegidos se deriva de una elección soberana del pueblo en busca de los objetivos legítimos de interés general a los que se hizo referencia arriba, que prevalecen por sobre el derecho del Presidente en funciones. Los criterios para tal restricción deben

ser tanto objetivos como razonables y no pueden ser discriminatorios en el sentido de que deben ser neutrales y no ser impuestos o eliminados de tal manera que se destituyera a un servidor en funciones o se asegurara la continuidad del mandato del gobernante de turno (por ejemplo, al eliminar los límites a la reelección). Es posible evitar este riesgo si estos cambios no benefician al mandatario en funciones."

"En conclusión, los límites a la reelección que satisfacen los criterios anteriores no restringen indebidamente los derechos humanos y políticos de los candidatos."

3) ¿Los límites a la reelección restringen los derechos humanos y políticos de los electores?

"En una democracia constitucional y representativa queda implícito que los representantes ejercen solamente los poderes que se les asignan de acuerdo con las disposiciones constitucionales. Las elecciones genuinas, libres y periódicas acordes con el párrafo (b) del artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos son esenciales para asegurar la rendición de cuentas de los gobernantes en el ejercicio de los poderes que se les confieren. Estas elecciones deben celebrarse a intervalos que no sean indebidamente prolongados y que aseguren que la autoridad del gobierno continúe basándose en la libre expresión de la voluntad de los electores."

"Es cierto que los límites a la reelección pueden desalentar a los votantes de seleccionar de nuevo a un Presidente o ex presidente. Sin embargo, esta es una consecuencia inevitable de la necesidad de restringir el derecho a la reelección de un Presidente o de un ex presidente. Como se argumentó anteriormente, los límites a la reelección tienen como objetivo preservar la democracia y proteger el derecho humano a la participación política. Contribuyen a garantizar que las elecciones periódicas sean "genuinas" en el sentido del artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del artículo 23(1b) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y a asegurar que los representantes sean libremente elegidos y

responsables ante los ciudadanos. Adicionalmente, cuando el pueblo decide adoptar un sistema presidencial o semipresidencial, también tiene la facultad de decidir el poder presidencial y el período de la presidencia. Por lo tanto, los límites a la reelección presidencial son una restricción autoimpuesta al poder del pueblo de elegir libremente a un representante con el objetivo de mantener un sistema democrático.

"En opinión de la Comisión y a la luz del análisis comparativo de las constituciones de los 58 países considerados, abolir los límites a la reelección presidencial representa un paso atrás en materia de logro democráticos. Sea como fuere, si el pueblo desea modificar los límites a la reelección, ha de buscarse una enmienda constitucional acorde con las normas constitucionales aplicables.

"En la medida en que una prohibición o restricción a la reelección pueda afectar el derecho y la capacidad de los ciudadanos de hacer responsables a quienes ocupan el poder, cabe resaltar que esta capacidad siempre se ve limitada por condiciones legales relacionadas con las reglas del sufragio, como edad, ciudadanía y capacidad legal, entre otras, así como por los reglamentos que rigen el derecho de postularse y aparecer en la boleta, es decir, las normas de nominación."

"Adicionalmente, los límites a la reelección pueden promover la rendición de cuentas de los funcionarios electos al ayudar a prevenir concentraciones de poder inapropiadas."

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

"*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 presidencial debe sujetarse a un escrutinio*

y debate públicos minuciosos y debe respetar plenamente los procedimientos constitucionales y legales relevantes."

"Cuando se proponen reformas constitucionales que aumenten o prolonguen los poderes de los altos niveles de Estado, dichas enmiendas (de ser promulgadas) solo deberían surtir efecto para los mandatarios futuros y no para el funcionario en el cargo."

"Aunque la aprobación por referendo fortalece la legitimidad de la enmienda constitucional, la Comisión estima que para una reforma constitucional es igualmente legítimo incluir o no un referendo popular como parte del procedimiento. Sin embargo, recurrir a un referendo no debería ser utilizado por el ejecutivo con el fin de eludir los procedimientos parlamentarios de enmienda. Los referendos populares orientados a abolir los límites a la reelección presidencial son particularmente peligrosos, en tanto que generalmente es el presidente en funciones quien –directa o indirectamente– pide el referendo y el referendo mismo es una manifestación de los poderes plebiscitarios que se proponen prevenir las limitaciones a los mandatos presidenciales. Recurrir a un referendo popular para rescindir o modificar los límites a la reelección presidencial debería confinarse entonces a aquellos sistemas políticos en que la constitución lo requiere, la aplicación del referendo debe ser acorde con el procedimiento establecido y no debe utilizarse como instrumento para eludir los procedimientos parlamentarios o para socavar los principios democráticos fundamentales y los derechos humanos básicos."

"En cuanto al posible papel de los tribunales constitucionales o supremos, estos deberían intervenir después de que la reforma en cuestión haya sido aprobada por el legislador constitucional de conformidad con los requisitos constitucionales especiales relevantes. La posibilidad de que el tribunal lleve a cabo una revisión profunda a posteriori de que la enmienda adoptada no incumple disposiciones o principios "no enmendables" solamente debe existir en aquellos países en que parte

ya de una doctrina clara y establecida e, incluso en ellos, con cuidado, dejando un margen de apreciación para el legislador constitucional."

VI. JURISPRUDENCIA CORTE INTERAMERICANA

60. La Corte Interamericana determinó que la renovación de las élites políticas son necesarias para el cumplimiento de los valores democráticos establecidos en instrumentos internacionales, al señalar en el caso *Castañeda Gutman vs. México,* que "*los derechos políticos consagrados en la Convención Americana, así como en diversos instrumentos internacionales, deben propiciar el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político*".[29]

61. La Honorable Corte, en el caso *Yatama vs. Nicaragua,* estableció que para el ejercicio de los derechos políticos consagrados en el artículo 23 de la Convención "*es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación*".[30] En este sentido, la continuidad en el poder de líderes políticos puede significar, para otras organizaciones o minorías, un obstáculo para participar en elecciones justas.

62. En el caso Castañeda Gutman vs. México, la Honorable Corte señaló que "la participación política mediante el ejercicio del derecho a ser elegido supone que los ciudadanos puedan postularse como candidatos en condiciones de igualdad y que puedan ocupar

---

29 Caso Castañeda Gutman Vs. México, Corte IDH, Sentencia de 6 de agosto de 2008, Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. http://www.ordenjuridico.gob.mx/JurInt/STCIDHM01.pdf

30 Caso Yatama Vs. Nicaragua, Corte IDH, Sentencia de 23 de junio de 2005, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Párrafo 195. http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec _127_ esp.pdf

los cargos públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad de votos necesarios para ello".[31]

63. Volviendo al caso Yatama vs. Nicaragua, la Honorable Corte consideró 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*".[32]

64. La Corte Interamericana, en ese mismo caso estableció que la reglamentación de derechos políticos "*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*".[33]

65. En ese sentido, la Corte argumentó que los Estados "*pueden establecer estándares mínimos para regular la participación política, siempre y cuando sean razonables de acuerdo a los principios de la democracia representativa*." Para tal fin, la Honorable Corte solicita tomar en cuenta el artículo 6 de la Carta Democrática Interamericana, el cual insta a "*promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia*".[34]

66. La Corte Interamericana, en el caso Castañeda Gutman vs. México, determinó que la posibilidad de reglamentación de los derechos políticos incluidos en el párrafo 2, artículo 23 de la Convención pueden realizarse "*Siempre que no sean desproporcionados o*

---

31 Caso Castañeda Gutman Vs. México, Corte IDH, Sentencia de 6 de agosto de 2008, Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Párrafo 148. http://www.ordenjuridico.gob.mx/JurInt/ STCIDH M01.pdf

32 Caso Yatama Vs. Nicaragua, Corte IDH, Sentencia de 23 de junio de 2005, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Párrafo 195. Párrafo 206.

33 *Ibídem*. Párrafo 206.

34 *Ibídem*. Párrafo 207.

irrazonables, [ya que] se trata de límites que legítimamente los Estados pueden establecer para regular el ejercicio y goce de los derechos políticos y que se refieren a ciertos requisitos que las personas titulares de los derechos políticos deben cumplir para poder ejercerlos".[35]

VII. COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS DE NACIONES UNIDAS Y TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS.

67. En el ámbito universal, el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establece parámetros amplios en lo que se refiere a la regulación de los derechos políticos. El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, al interpretar dicha norma ha dicho que "*el Pacto no impone ningún sistema electoral concreto" sino que todo sistema electoral vigente en un Estado "debe ser compatible con los derechos amparados por el artículo 25 y garantizar y dar efecto a la libre expresión de la voluntad de los electores*".[36]

68. El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas expresó, en las Observaciones finales sobre el segundo informe periódico de Honduras durante las Sesiones celebradas los días 5 y 6 de julio de 2017, su preocupación respecto a la reforma impulsada en Honduras en el 2015 por el hecho de que "*a pesar del límite del*

---

35 Caso Castañeda Gutman Vs. México, Corte IDH, Sentencia de 6 de agosto de 2008, Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Párrafo 155. http://www.ordenjuridico.gob.mx/JurInt/ STCID HM01 .pdf

36 Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, Observación general Nº 25, Derecho a participar en los asuntos públicos, derecho a votar y derecho al acceso, en condiciones de igualdad a las funciones públicas (art. 25) de 12 de julio de 1996. http://portales.te.gob.mx/internacional/sites/portales.te.gob.mx.internacional/files/OBSERVACION%20GENERAL%20NO.%2025.pdf

mandato presidencial establecido en la Constitución el titular del cargo se presente a la reelección".[37]

69. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en el *caso Zdanoka v Latvia*, se pronunció sobre el derecho a votar y a ser votado que se deriva del artículo 3 del Protocolo 1 al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales: "*Existen numerosas maneras de organizar e implementar sistemas electorales y una riqueza de diferencias basadas en el desarrollo histórico, diversidad cultural y pensamiento político de los Estados*".[38]

VIII. INFORMES DE MISIONES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL

70. En el 2011, la Misión de Observación de la Unión Europea desplegada en Nicaragua para las elecciones presidenciales de ese año expresó que "*la candidatura del presidente Daniel Ortega fue avalada por la sala constitucional de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) tras un proceso iniciado y resuelto en un lapso tan solo de cuatro días. La CSJ decidió declarar no aplicable el artículo 147 de la Constitución, que prohíbe de manera tajante la reelección consecutiva, al considerarlo vulnerador del principio de igualdad consagrado en el mismo texto. A pesar de no aceptar la sentencia, la oposición decidió presentar candidaturas. La MOE-UE, sin entrar a valorar el fallo de la CSJ, considera que, conforme al ordenamiento nicaragüense, el cauce para realizar reformas constitu-*

---

37 Comité de Derechos Humanos, Observaciones finales sobre el segundo informe periódico de Honduras, CCPR/C/SR.3378 y 3379, Sesiones celebradas los días 5 y 6 de julio de 2017.

38 ECHR, Case Zdanoka v Latvia, judgment of 16 March 2006 [GC], no. 58278/00, § 103. http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/actuarios/Zdanoka_v_%20Latvia.pdf

cionales no debería de ser otro que el de la votación, por la mayoría prevista en la propia Constitución, en la Asamblea Nacional".[39]

71. Para el Referendo Constitucional celebrado en el Estado Plurinacional de Bolivia en 2016, en el cual se sometió a consulta del pueblo boliviano la modificación del artículo constitucional que establece el número de reelecciones consecutivas en que pueden participar los Presidentes y Vicepresidentes del Estado, la MOE desplegada por la OEA expresó: "*Siendo la alternancia en el poder un elemento intrínseco al ejercicio de la democracia, resulta comprensible que se consulte al pueblo sobre la posibilidad de decidir acerca de un aspecto clave de la estructura institucional del país*".[40]

En el 2017, la Misión de Observación Electoral (MOE) de la OEA desplegada en Honduras para las elecciones presidenciales de ese año, notificó los siguientes puntos sobre la reelección al Consejo Permanente de la OEA en su informe final[41]:

> "*…en Honduras, nunca antes se había declarado la inaplicación de un artículo de la Constitución por inconstitucionalidad o falta de armonía con convenciones internacionales. Del análisis del marco jurídico interamericano y de diversos precedentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Misión entiende que 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*."

---

39 Misión de Observación de la Unión Europea, Nicaragua 2011, Declaración Preliminar. http://www.latinreporters.com/nicaragua Elections 06112011InformeUE.pdf

40 Misión de Observación Electoral OEA, Estado Plurinacional de Bolivia 2016, Informe al Consejo Permanente, https://www.oep.org. bo/wp-content/uploads/2017/03/InformeCPMOEBoliviaSPAPUBLICADO-1.pdf

41 Informe Final MOE Honduras, 2017. http://scm.oas.org/pdfs/2017/CP38551SMOEH.pdf

"*La Misión destaca que 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 hecho, varios países de la región limitan o prohíben la reelección sin que esto signifique que violen tratados internacionales*."

"En cuanto al instrumento jurídico utilizado para habilitar la reelección, la Misión desea destacar que distintas instancias internacionales han reconocido la prohibición constitucional a la reelección presidencial. En ese sentido, el Informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de 2011, integrada posterior a los acontecimientos de 2008, consideró que la Constitución hondureña incluía un sistema de normas pétreas no susceptibles de modificación a través de reformas parciales a la Constitución, entre ellas la relativa a la prohibición de reelegirse en el cargo de presidente. De igual manera, lo ha hecho la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso López Lone."

*"Por su parte, las observaciones finales sobre el segundo informe periódico del Comité de Derechos Humanos del sistema universal de protección de las Naciones Unidas establecen la importancia de '**respetar el criterio de elegibilidad establecido en la Constitución, en particular el de la limitación del mandato presidencial**'."*

"La sentencia emitida por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia generó una situación irregular dentro del ordenamiento jurídico, pues 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. Sumado a esto, tampoco se ha emitido una ley reglamentaria sobre la reelección presidencial, a pesar de que existe una iniciativa impulsada por el

poder ejecutivo. Por tanto, se deja abierta la posibilidad de que un presidente pueda perpetuarse para el cargo de manera indefinida."

"*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 en su apartado tercero 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.**'*"

IX. PREGUNTAS DE LA PETICIÓN DE OPINIÓN CONSULTIVA

73. La Opinión Consultiva formulada por Colombia contiene las siguientes preguntas a la Corte Interamericana. 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 Derechos Humanos las regulaciones que limitan o prohíben la reelección presidencial, ya sea por restringir los derechos políticos de los votantes? O, por el contrario, ¿Es la limitación o prohibición de reelección presidencial una restricción de los derechos políticos que resulta acorde a los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, de conformidad con las jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la materia?.

74. La segunda pregunta, se refiere a que en el evento en 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 elegido 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 generales de igualdad a las funciones públicas de su país?

75. La presente solicitud de Opinión Consultiva se refiere a los límites y alcances de la reelección presidencial en las Américas. Primero, desde un punto de vista dogmático, el Estado de Colombia consulta a la Corte Interamericana si a la luz de la Convención Americana, la reelección es entendida como un derecho humano protegido por el artículo 23 de la Convención Americana? Segundo, desde un punto de vista orgánico, si se admite que el derecho a la reeleción es un derecho humano, consecuentemente las regulaciones constitucionales que limitan la reelección del presidente en cada país, serían contrarias a los derechos protegidos por el artículo 23 de la Convención?

76. Es evidente que quienes impulsan este tipo de interpretación, las reformas constitucionales, o en su caso las sentencias judiciales, para intentar mantenerse en el poder, argumentan que la reelección es un derecho y que en consecuencia las normas que prohíben la reelección en forma total o temporal, implican la vulneración al artículo 23 de la Convención.

77. El artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece:

> *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.

X. CONCLUSIONES Y PREGUNTAS

78. De lo indicado anteriormente, se desprende que si bien la Corte Interamericana ha empezado a desarrollar estándares sobre algunas temáticas relativas a los límites que un Estado puede imponer a los derechos políticos, no ha profundizado con la especificidad requerida sobre las regulaciones a y los alcances de la reelección.

79. Sin embargo, en la Declaración de Santiago de Chile de 1959, el Sistema Interamericano ha fijado en forma clara su posición al respecto. En el Acta Final de la Quinta Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores del 12 al 18 de agosto, expresa que: "*Interpretando el anhelo general de los pueblos americanos de vivir al amparo de instituciones democráticas, Considerando: Que la fe de los pueblos de América en el ejercicio efectivo de la democracia representativa es el mejor medio de promover su progreso político y social, DECLARA: 3) 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*".

80. Esta determinación que asume el Sistema Interamericano es complementada posteriormente con la Carta Democrática que en su

artículo 3 señala: "*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 períodicas, 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*".

81. El entendimiento integral de estos conceptos, la hace incompatible con el ejercicio perpetuo del poder. Estas son en definitiva las causas que explican el final de las monarquías y regímenes absolutos, frente a la democracia en la que la alternabilidad del poder es condición pre-existente del ejercicio del poder político. La teoría política emergente asume la alternabilidad, como condición esencial del ejercicio democrático, en oposición a la perpetuidad inherente a las monarquías o regímenes absolutos.

82. Para Karl Popper[42], la diferencia esencial entre una democracia y los gobiernos absolutitstas, radica en el poder que se confiere a la ciudadanía de cambiar sus gobernantes sin desatar una ola de violencia para ello. La alternancia en el ejercicio del poder esta en la esencia del sistema democrático.

83. El carácter indefinido de la reelección presidencial, se opone a los principios de pluralidad, alternabilidad, acceso pacífico al poder, y celebración de elecciones periódicas y justas. El poder perpetuo es incompatible con la democracia en sus componentes de libertad y pluralidad. Las limitaciones constitucionales para la reelección presidencial indefinida son un componente esencial de la democracia y la libertad.

84. La jurisprudencia que hemos analizado nos brinda elementos suficientes para entender que los Derechos Políticos que protege el artículo 23 de la Convención Americana, no son absolutos, como ningún derecho lo es. Volviendo al caso Yatama vs. Nicaragua, la Honorable Corte consideró que "*La previsión y aplicación de requi-*

---

42 Karl Popper, "La sociedad abierta y sus enemigos", publicada en Roma 1973, p. 179.

sitos 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".[43]

85. Los Derechos Políticos enunciados en la Convención, de manera particular el derecho a ser elegido, si bien son la expresión de los derechos inherentes a la persona, se encuentran comprendidos al interior de la manifestación colectiva de la comunidad, que se manifiesta en la voluntad mayoritaria para elegir. Adquieren sentido sistémico en la colectividad cuya decisión es el sustento de la democracia, por lo tanto en su dimensión individual, este derecho, no puede ser reconocido como absoluto, frente al derecho de la colectividad, que es la que da verdadero sentido a la democracia. El derecho a ser elegido no significa el derecho a ser reelegido indefinidamente, porque ello compromete la vigencia de los principios de pluralidad y libertad esenciales a la democracia.

86. Las reglas constitucionales que limitan la reelección presidencial son compatibles con la democracia como sistema, y con la Convención Americana como cuerpo normativo, interpretado desde una perspectiva sistemática e integradora de las normas que hemos estudiado previamente.

87. Citando nuevamente el caso Yatama vs. Nicaragua, la Corte Interamericana ha considerado que: "*La participación mediante el derecho a ser elegido supone que los ciudadanos pueda postularse como candidatos en condiciones de igualdad y que puedan ocuar los cargos públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad de votos necesarias…..requiere que el Estado adopte las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio".* Norma que tiene estrecha relación con el numeral 2 del artículo 32 de la Convención Americana: *"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*".

---

43 Caso Yatama Vs. Nicaragua, Corte IDH, Sentencia de 23 de junio de 2005, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Párrafo 195. Párrafo 206.

88. En este entendido, la iniciativa del Estado de Colombia al plantear la solicitud de Opinión Consultiva amparado por el artículo 64 numeral 1, plantea las siguientes consultas que presento de manera reformulada, sin que ello afecte de manera alguna el tenor de las que están planteadas en el escrito del Estado. ¿Cuáles son los límites y alcances de la reelección a la luz de la Convención Americana?

89. A la luz de la Convención, ¿Es la reelección entendida como un derecho humano sujeto a la tutela de la Convención, o como una opción de regulación propia de los sistemas electorales de cada país?

90. Las regulaciones constitucionales que norman el ejercicio ilimitado de los mandatos en el poder, garantizando la alternancia y generando la renovación política ¿Vulneran el artículo 23 de la Convención Americana?

91. ¿Se viola el artículo 23 de Convención Americana regulando la posibilidad de reelección presidencial indefinida, cuando el objeto es garantizar una sociedad democrática y velar por los principios de alternabilidad, pluralismo y libertad?

92. Las regulaciones a la reelección ¿Vulneran los derechos políticos de los votantes al disminuir sus opciones de elección a través del establecimiento de requisitos para ser elegible, como el no haber ocupado ese mismo cargo con anterioridad?

93. Las regulaciones de mandatos ¿Vulneran los derechos humanos y políticos de los aspirantes a un cargo?

94. La interpretación jurisdiccional que contraviene el texto constitucional, y en los hechos la modifica, por vía de una sentencia, ¿Vulnera los derechos de los ciudadanos que se pronunciaron a través de la democracia representativa o un ejercicio de democracia directa?

95. La interpretación jurisdiccional que determine el derecho a la reelección presidencial indefinida, como un derecho humano prevalente, ¿Está contemplada por la Convención?

96. Una reforma constitucional que suprime regulaciones a la reelección, por vía exclusiva de interpretación jurisdiccional, ¿Es un procedimiento conforme a la Convención?

18 de Mayo, 2019

Ing. Jorge Fernando Tuto Quiroga Ramírez
Ex Presidente Constitucional de la República de Bolivia

THAIRI MOYA SÁNCHEZ /
VÍCTOR RODRÍGUEZ CEDEÑO

SOBRE LA SOLICITUD DE OPINIÓN CONSULTIVA
PRESENTADA POR LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

ENTREGAMOS

**OPINIÓN ESCRITA SOBRE LA FIGURA DE LA
REELECCIÓN PRESIDENCIAL INDEFINIDA,
EN EL CONTEXTO DEL SISTEMA INTERAMERICANO
DE DERECHOS HUMANOS**

THAIRI MOYA SÁNCHEZ

VÍCTOR RODRÍGUEZ CEDEÑO

Presentación de Opinión Escrita ante la honorable Corte Interamericana de Derechos Humanos Asunto:

Solicitud de Opinión Consultiva:

La Figura de la Reelección Presidencial Indefinida en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos

Nosotros, Thairi Moya Sánchez y Víctor Rodríguez Cedeño, venezolanos, mayores de edad, académicos presentamos a consideración de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, este *Opinión Escrita* relacionada a "*La Figura de la Reelección Presidencial Indefinida en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*". En este sentido, este trabajo tiene como finalidad traer algunas ideas, las cuales creemos pueden contribuir en el debate legal que surgen a raíz de las preguntas presentadas a través de la solicitud de opinión consultiva.

Tales consideraciones las presentamos en atención a la invitación pública realizada por esta honorable Corte, con base al artículo 73.3 de su Reglamento, y debido a nuestro interés como estudiosos del derecho internacional desde la Academia y como abogados dedicados a la defensa de los derechos humanos. El desarrollo acá presentado fue elaborado de acuerdo a una interpretación de la doctrina, así como de los tratados del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y de diferentes instrumentos internacionales pertinentes a la materia. En este sentido, nos referiremos a dos temas poco tratados pero consideramos que su análisis fortalecerá aún más la idea de la no idoneidad de la reelección indefinida, todo esto en aras de dar una respuesta a la pregunta nº 2 formulada por la República de Colombia.

En nuestra consideración, el desarrollo de este documento puede agruparse en tres apartados: I) Sobre la determinación de los pueblos, el artículo 7 de la Carta Democrática Interamericana y al artículo 3.d de la Carta de la OEA , II) Sobre la reelección indefinida y una posible interpretación del articulo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos y de los artículos 2 y 3 de la Carta Democrática Interamericana III) Conclusiones**.**

I. SOBRE LA DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS, EL ARTÍCULO 7 DE LA CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA Y AL ARTÍCULO 3.D DE LA CARTA DE LA OEA

El derecho a la libre determinación de los pueblos, también conocido como autodeterminación, es un derecho universalmente reconocido a todos los pueblos del mundo y tiene como finalidad que éstos sean capaces de elegir sus propias formas de gobiernos, buscar su desarrollo económico, social y cultural, sin que existan injerencias extranjeras y partiendo de la base de la igualdad. Tuvo sus orígenes en el reconocimiento a las independencias de las antiguas ex colonias a través de la resolución de la Asamblea General de la ONU nº 1514.[1] Este derecho se encuentra universalmente reconocido tanto por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Derechos Humanos (artículo 1). La Carta de las Naciones Unidas, reconoce este principio en los artículos 1.2 y 55; a su vez como en la resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de Naciones Unidas, de fecha 24 de octubre de 1970, que contiene la "*Declaración relativa a los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas*". Este derecho es considerado fundamental en el derecho internacional público, alcanzando un reconocimiento *erga omnes*[2] e inclusive su

---

1 Organización de las Naciones Unidas. Resolución 1514 sobre la Independencia a los países y pueblos coloniales, 14 diciembre 1960.

2 Así fue reconocido por la Corte Internacional de Justicia en el caso de Timor Oriental al indicar que "La afirmación de que el derecho de los

reconocimiento como norma de *ius cogens* ha sido universal.[3] En este entendido, la Corte Internacional de Justicia llegó a aplicar las consecuencias que podrían traer un serio incumplimiento de una norma de *jus cogen,* en este caso, a una violación al deber de respetar el derecho a la determinación de los pueblos. La Corte hizo especial énfasis al deber de cooperar para finalizar con una situación que creaba ese incumplimiento.[4] Igualmente, hay que tener en cuenta que este derecho tiene una doble dimensión, tanto interna como externa. La interna se podría resumir como aquella en que los nacionales de un Estado puedan participar libremente en la toma de decisiones, el auto-gobierno, autonomía política, religiosa, cultural de que les atañe. El Estado debe garantizar el disfrute de esa oportunidad por igual y sin discriminación a todos sus ciudadanos en el marco de un Estado de derecho. En su esfera externa, implica que la población pueda tomar decisiones y estar libres de cualquier tipo de dominación extranjera.

Si se hace especial lectura de las declaraciones y resoluciones de las Naciones Unidas, se resalta que a la par del ejercicio de este derecho, siempre le acompaña el principio de la igualdad de derechos,[5] puesto que una libre determinación de los pueblos no se pue-

---

pueblos a la libre determinación, tal como se desarrolló a partir de la Carta y de la práctica de las Naciones Unidas, tiene un carácter erga omnes, es irreprochable". Ver: East Timor (Portugal v. Australia), I.C.J. Reports 1995, p. 90, p. 102, para. 29. Igualmente, fue reconocido como tal en la Opinión Consultiva "Legal Consequences of the Construction of the Wall in Occupied Palestinian Territory", Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004, p. 136, especially at pp. 171–172, 196, paras. 88, 149 and 155.

3 CDI. Fourth report on peremptory norms of general international law (*jus cogens*). A/CN.4/727. 1 Enero 2019, p 47. También se puede encontrar tal afirmación en East Timor (Portugal v. Australia) de la Corte Internacional de Justicia.

4 *Ibidem*.

5 Ver por ejemplo la "Carta de las Naciones Unidas" y la "Declaración relativa a los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas".

de alcanzar tampoco si no existe una igualdad en los derechos de los ciudadanos.

En general, se puede indicar que el derecho a la libre determinación protege a los ciudadanos de cada Estado para que en igualdad de derechos puedan determinar libremente su condición política, lo que se traduce en poder participar en la toma de las decisiones que sean de su interés o afecten sus círculos privados. En este sentido, se ha indicado que existe una relación intrínseca entre el derecho a la determinación, desde su perspectiva interna, y la voluntad libre y genuina de los pueblos, así fue destacado por la Corte Internacional de Justicia en su opinión consultiva sobre el Sahara Occidental del año 1975.[6]

Igualmente, este principio protege y reconoce a los pueblos el derecho a administrar su desarrollo económico, a través del acceso a la economía, empleo, administrar de manera autónoma sus finanzas, desarrollo social y cultural, de acuerdo a su propia organización social y a sus creencias, así como a sus expresiones culturales y regionales. Este derecho no ha sido conceptualizado y esto podría tener un carácter político debido a que la comunidad internacional lograría reaccionar más enérgicamente a la violación de una norma que tiene un gran significado. Sin embargo, tal como la norma se mantiene, los Estados tienen un margen para maniobrar políticamente en aras de defenderse en contra de argumentos que puedan implicar el señalamiento hacia ellos cuando no están cumpliendo con alguna norma enmarcada y protegida en el derecho internacional. Lo señalado podría tomar especial relevancia cuando la comunidad internacional se enfrenta a un gobierno autoritario, que a través de la justificación del voto popular, buscaría perpetuarse en el tiempo. Ahora bien, pareciese que la decisión a adoptar la reelección indefinida, como una forma de garantizar el poder a un actor, pertenece a esa esfera de determinación que tienen los pueblos pero que vista desde otra perspectiva podría ser tenida como una herramienta para que gobiernos autocráticos busquen permanecer indefinidamente en el poder bajo la excusa del cumplimiento de este de-

---

6 CIJ, Rec.1975, p. 32

recho, contrariando de esta manera el derecho de los pueblos a elegir su destino.

En ese entendido, se ha debatido que el derecho a la libre determinación de los pueblos tiene especial relevancia cuando es reclamado particularmente por pueblos oprimidos o colonizados. Por lo tanto, este derecho está especialmente dirigido a las naciones y no a una población en especifico de 'esa nación'.[7]

En este sentido, se han planteado diversas teorías que buscan establecer el enlace entre la libre determinación de los pueblos y el nuevo orden global, aunque sus explicaciones no arrojan una conclusión definitiva.[8] A esto se suma, que estas teorías establecen un enlace de la libre determinación de los pueblos con la importancia de la democracia. No obstante, estas propuestas nos llevan a apreciar que en la comunidad internacional no se ha establecido un enlace entre la determinación de los pueblos y las democracias, lo que a nuestro punto de ver es un nexo relevante a la hora de determinar el alcance de este derecho y sus implicaciones con la decisión de un país de permitir o negar la reelección indefinida de sus gobernantes.

Se ha señalado que bajo el ejemplo de Timor Oriental se resalta la importancia del enlace que debe existir entre la "determinación" y "la democracia" puesto que la noción de democracia valida la autoridad de un gobierno. En este entendido, se pueden citar: 1) La democracia es un componente esencial a la auto determinación y esto reposa en que a través de la participación libre de los ciudadanos en todos los espacios, no solo a través de un proceso de votos, se materializa el respeto a este derecho. 2) el derecho a la democracia es el puente más idóneo entre la auto determinación como un derecho de un grupo y el bienestar de los miembros individuales de ese grupo, por lo que únicamente a través de un sistema democrático pueden los ciudadanos participar de manera concienzuda en la

---

7 Supreme Court of Canada. Reference re Secession of Quebec. Case Nº 25506. 20 agosto 1998. Ver "Question 2". Disponible en: https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/1643/index.do

8 En este sentido se pueden revisar tres teorías fundamentales, a saber: 1) Orden global estatista (Christiano), 2, Comunidad Global (Domingo) y 3) Orden Pluralista (Bohman)

búsqueda de esa determinación. 3) Finalmente, sólo la democracia puede minimizar los costos transaccionales que van de la mano con la auto determinación y hacer eficiente los resultados que se logren para la sociedad.[9] En el caso de Timor Oriental, en todo el proceso de descolonización llevado en contra de Indonesia, en el año 1999, los ciudadanos tuvieron la oportunidad de pronunciarse a través de una consulta popular sobre si se quería la independencia de Indonesia, lo que concluyó en hechos que llevaron a confrontaciones internas arrojando la trágica cifra de más de 1.400 personas asesinadas y el despliegue de las fuerzas de la ONU. Se ha indicado que el referéndum fue llevado a cabo de una manera universal, directa y de votos organizado; el mismo fue llevado a cabo a través de la 'Misión de as Naciones Unidas en Timor Oriental' (UNAMET). Sin embargo, estos hechos llevaron a los doctrinarios a debatir sobre el uso rígido de la regla de la mayoría y del contexto del referéndum, se indicó que la 'determinación' a través de un referéndum representaba en sí un "fetichismo institucional" de la utilización de este principio y que por lo tanto no podía cumplir su función democrática para ejercer tal derecho. [10] Miller llegó a identificar el "etnonacionalismo y una repercusión inherentemente antidemocrática" en el proceso llevado a cabo a través del referéndum.

Se ha indicado que para esa fecha los emergentes líderes políticos de Timor Oriental se alejaron de la población y ejercían el gobierno a través de las personalidades del nuevo gobierno, se descansaba en el personalismo más que en las instituciones para gobernar. En este entendido, el Primer Ministro Mari Alkatiri realizó un cambio en las reglas de elecciones de su partido político y suprimió las críticas entre miembros del partido. A la par de que promovió leyes para castigar fuertemente el delito de difamación[11] y fue acusado de

---

9 Hua Fan, The Missing Link between Self-Determination and Democracy: The Case of East Timor, 6 Nw. J. Int'l Hum. Rts. 176 (2008).

10 Russell A. Miller, Self-Determination in International Law and the Demise of Democracy?, 41. COLUM. J. TRANSNAT'L L. 601, 617 (2003)

11 Joshua Kurlantzick, The U.N. Success Story That Wasn't , WASH . POST , June 4, 2006, at B4.

formar grupos de choque para atacar a la oposición.[12] Otro de los problemas que surgió en la supuesta búsqueda de la determinación de esa nación fue que la consulta se organizó con un margen corto de tiempo en el contexto de una sociedad que tenía una alta tasa de analfabetismo, la cual tampoco tenía un legado democrático; ese período de tiempo no permitió dar a conocer el alcance de ese referéndum. Otra situación que aconteció fue que el acuerdo para llevar a cabo el referéndum colocó mucho énfasis en el conteo individual de los votos sin tomar en cuenta los grupos pro-indonesios que no estaban a favor con los cambios, lo que podría ser un claro indicativo de que no se le otorgó tiempo a este grupo de llevar a cabo otro tipo de campaña o si se quiere de llegar a un acuerdo entre ambas parte en conflicto;[13] estos hechos hicieron que en el medio del cambio político que se vivía en el país los grupos pro-indonesia llevasen a cabo actos violentos como alternativa para enfrentar el poder emergente. Finalmente, las preguntas realizadas por el referéndum acorralaron a las personas a enfrentarse al paradigma de enfrentarse al *estatus quo* que se vivía en el país, es decir votar por la autonomía o separación.[14]

El caso de Timor Oriental permitió evaluar la "auto"- "determinación" bajo el significado de estas dos palabras por separado, es decir, bajo ambos se tejieron diferentes argumentos. Bajo el supuesto "auto", en el contexto de una democracia, se requiere que se evalúe tanto el elemento subjetivo y objetivo de la distinción de este principio, por lo que se necesita que ambos elementos estén compaginadas debido a que la preferencia de un sector no puede ser establecida sobre otro sector. Por su parte la 'determinación', puede ser medida en cuanto a las herramientas otorgadas a los ciudadanos para decidir como se llevaría a cabo este proceso. La 'determinación' hace ver que en el contexto de una verdadera democracia se destaca y se debe enfatizar el proceso por el cual las 'preferencias'

---

12 Niniek Karmini, E. Timor Premier Sworn In , WASH . POST , June 10, 2006, at A11.

13 Hua Fan, The Missing Link between Self-Determination and Democracy: The Case of East Timor, p 186.

14 Ibidem.

de esos miembros son abordadas en relación a la 'preferencia' del colectivo del grupo y de los beneficios que esta adquiere.

Por lo tanto, en los supuestos de sociedades que están sumergidas en algún tipo de conflicto o alta polarización, un simple 'referéndum' a través de una mayoría no es suficiente; es decir todos los miembros de la sociedad deben tener oportunidad a participar libremente, a revisar cada una de las opciones y opiniones, así como a poder debatir sus ideas sin ningún tipo de temor o sanción; teniendo además todas las debidas garantías para participar en cualquier tipo de proceso. En este sentido, se entiende que solo a través de una verdadera democracia se puede hablar de que los ciudadanos pueden manifestar su verdadera voluntad.

De hecho, una verdadera democracia permite el establecimiento de unión entre el principio de la determinación de los pueblos y los derechos de los individuos, en donde es fundamental el sano funcionamiento del 'estado de derecho' para que antes de apelar a cambios trascendentales, se agoten las condiciones establecidas previamente por la Constitución de ese determinado país.

Hay que resaltar que aunque los pueblos tienen el derecho a la autodeterminación, la palabra 'pueblos' no cuenta con una definición en el marco del derecho internacional,[15] pero si se ha esclarecido que se refiere a una colectividad formada por varios individuos.[16] En este entendido, se ha indicado que la visión que se tenga del derecho a la determinación dependerá en como se entienda la "relación" entre los derechos colectivos y los derechos de los particulares que conforman tal colectividad.[17] Por lo que este concepto debe ser entendido y visto desde la individualidad de los ciudadanos

---

15 Corte Internacional de Justicia. Legal consequences of the separations of the Chagos Archipelago from Mautirios in 1965 (Request for an Advisory Opinion). Written statement of the kingdom of the Netherlands. 3.1 p 5. Disponible en: https://www.icj-cij.org/files/case-related/169/169-20180227WRI-01-00-EN.pdf

16 James A. Graff, Human Rights, Peoples, and the Right to Self-determination, in GROUP RIGHTS 186, 186 (Judith Baker ed., 1994).

17 *Ibidem*.

lo que viene a ser eje central del principio de determinación. Es oportuno recalcar, para ilustrar lo indicado, que el manejo abstracto de este concepto podría traer los inconvenientes que se apreciaron en los hechos vividos en Timor Oriental, esto como consecuencia al darle esa connotación sólo de "auto" o esa visión de "ellos mismo" a un "grupo claramente identificable, un agente simple en el espacio y el tiempo", dejando de lado los otros grupos que hacían vida en la sociedad. Una situación así, en cuanto a la adopción de la reelección indefinida, como forma de gobierno, podría traer como consecuencia una división más absolutista de la sociedad, ignorando las aspiraciones de otro sector. Se ha señalado que "*los referendos populares orientados a abolir los límites a la reelección presidencial son particularmente peligrosos en la medida en que generalmente es el titular quien –directa o indirectamente– pide el referendo y el referendo mismo es una manifestación de los poderes plebiscitarios que se proponen prevenir las limitaciones a los mandatos presidenciales*",[18] aunque los mismos no pueden ser utilizados para saltarse las vías constitucionales a través de los procedimientos parlamentarios ya establecidos.[19]

En este entendido si la determinación se considera un derecho colectivo independiente de los derechos de otros individuos que constituyen el grupo, esto se traduciría en menos incentivos para consultar individualmente la implementación de cualquier reforma política, es decir se podría suscitar el caso de invocar una mayoría para oprimir a otro sector que bien podría ser minoritario o un sector relativamente grande de la sociedad que decidió no plegarse a un llamado que podría estar viciado; esa no participación puede ser interpretada también como una manera de 'determinación'.

---

18 Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia). Informe sobre los límites a la reelección. Parte I – Presidentes. Aprobado por la Comisión de Venecia en su 114ª Sesión Plenaria. Venecia, 16 y 17 de marzo de 2018, párra 112. Disponible en: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default. aspx? pdffile=CDL-AD(2018)010-spa 19 Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia). Informe sobre los límites a la reelección, párra 111.

En otro caso, si la determinación se considerase como un derecho abstracto que pertenece únicamente a un 'grupo absoluto', sin considerar los derechos individuales de los otros, traería como consecuencia que en la implementación de la medida tomada bajo este argumento no se podría responsabilizar a las personas involucradas por la posible comisión de violaciones a los derechos humanos por la falta de una identificación individualizada de quienes cometieron determinadas acciones o tomaron ciertas decisiones. Por lo que, en nombre de esa falta de limitación y falta de responsabilidades individuales que otorga ese derecho se podrían cometer violaciones a los derechos humanos, haciendo que las acciones punibles sean dirigidas solo a un sector que más bien pueda disentir de tal visión para defender a la supuesta mayoría. Ante este supuesto, por ejemplo, un 'líder eterno' no sería responsable de la decisión adoptada por su 'pueblo' y por las acciones emprendidas para defenderlos.

Finalmente, si la 'determinación' es concebida propia de un colectivo identificado con un 'ideal' y que este ideal sea perdurable en el tiempo, un tiempo inclusive superior a los individuos, se corre el riesgo de que existan más incentivos para la realización de este derecho por encima de otros derechos que podrían estar en riesgo a corto plazo; es decir se daría más prioridad a las ganancias visibles a corto plazo de la 'determinación' que a los objetivos estructurales de transformar a una sociedad en una verdadera democracia. En este entendido, si el concepto de determinación es visto desde este ángulo, se podría asumir que se corre el riesgo de que se quieran imponer la perpetuidad de las ideologías de turno sobre una población finita en el tiempo.

Ante estas analogías, se cree que se hace necesaria la creación de un puente entre el principio de determinación y los derechos de los individuales, ese puente sería la democracia. De esta manera, se podría justificar el derecho de un grupo a través de los derechos de los individuales que suman esa gran totalidad, por lo que hablar de un "pueblo" de manera abstracta puede ser interpretado como una ficción.[19] En este entendido, el ejercicio de los derechos que se

---

[19] James A. Graff, Human Rights, Peoples, and the Right to Self-determination, para 194.

otorgan en una democracia a los ciudadanos sirve como ese necesario enlace entre el principio de la determinación de los pueblos y los derechos de los particulares. Consecuentemente, cada ciudadano debe ser consultado pero en especial tener la oportunidad de participar libremente, en todo momento, bajo la reglas de la democracia en ese proceso de determinación. Un contexto en donde no son respetados los derechos humanos, en situaciones en donde se busca el cambio en una de las reglas del sistema de gobierno, podría repercutir también en la violación del principio de la "libre decisión". En este sentido, la Resolución 1514 de la ONU establecía la libertad que debían tener las personas que vivían en las antiguas colonias para participar libremente en el cambio de un estatus político así como la determinación "*should be the result of the freely expressed wishes of the territory's peoples acting with the full knowledge of the change in their status, their wishes having been expressed through informed and democratic processes, impartially conducted and based on universal adult suffrage'* (Principio IX)

Tal como lo indicamos *ut supra*, aunque esta libertad de determinación fue contextualizada en el caso de colonias, en las Naciones Unidas y en la práctica de los Estados se demuestra que este requisito aplica igualmente a elección por independencias o por un nuevo estatus político emergente libremente determinado por sus ciudadanos, lo que se desprende de la Resolución 2625 de las Naciones Unidas.

Ahora bien, igualmente, la Comisión de Venecia resaltó "que recurrir a un referendo popular para rescindir o modificar los límites a la reelección presidencial debería confinarse a aquellos sistemas políticos en que la constitución lo requiere, que la aplicación del referendo debe ser acorde con el procedimiento establecido y que *el referendo no debe utilizarse como instrumento para eludir los procedimientos parlamentarios o para socavar los principios democráticos fundamentales y los derechos humanos bás*icos". A esto se debe agregar, que en el contexto de una decisión que sea definitoria del modelo político a ser adoptado por un país, no puede ser evaluada desde la simple óptica de una participación en un proceso de votos o la democracia ser resumida a esta acción, a pesar de que la Constitución así lo permita, sino que más bien, el principio de determinación debe estar bajo el paraguas

de una verdadera democracia, lo que se traduce en una protección y respeto anterior de los derechos humanos de los ciudadanos, vis-à-vis el respeto de los *principios democráticos fundamentales.*[20]

En este sentido, se puede concluir que toda decisión adoptada en el contexto de la determinación de los pueblos debe estar amparada bajo el resguardo y respeto de los derechos humanos en su totalidad a través del paraguas de un verdadero sistema democrático, el cual se basa en un grupo de valores, actitudes y prácticas a saber: el principio de la mayoría y la defensa de los derechos de las minorías, representación política democrática, igualdad, fraternidad, pluralismo, tolerancia, competencia regulada, legalidad, derecho de las minorías, igualdad, soberanía popular, revocabilidad de los mandatos, paz social, participación, respeto y garantía de los derechos individuales.

Ahora bien, en este entendido, cobra aún más vida lo señalado por el artículo 7 de la Carta Democrática Interamericana, el cual indica:

> "*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*".

Por lo que, al ser el derecho a la determinación un derecho reconocido como un derecho humano, se entiende que la democracia es esencial para poder ejercer el primero, por lo que toda decisión adoptada bajo la utilización del argumento de la 'determinación' podría reconocerse valor siempre y cuando en esa sociedad estén

---

20 Tal afirmación surge que si se revisa el contenido de los principios básicos de la democracia; secularidad, autofundación, incertidumbre, ético, complejidad, de lo público, los mismos –en su mayoría- llevan atado a ellos mismos un derecho humano, por ejemplo, determinación de los pueblos, participación, protección integral de los derechos humanos, igualdad.

consagradas y se hayan respetado todos los demás derechos humanos de los participantes.

En el caso de una violación al ejercicio "libre" de la "determinación de los pueblos", es importante recordar que esta norma al tener un carácter de *erga omnes* implica que ese *pueblo* debe ser respetado por poseer ese derecho, sino que aplica *vis-à-vis* al Estado en donde habitan esas personas, el cual debe respetar estos derechos y también *vis-à-vis* a la comunidad internacional.

Se afirma los expresado anteriormente puesto que reconocer a nivel internacional cualquier 'decisión' tomada bajo el pretexto de la 'determinación' y que esa 'persona electa' siga sometiendo a una población convertiría como cómplice a la comunidad internacional. En el caso de nuestra región, se podría configurar en la violación del principio de solidaridad establecido en el artículo 3-d, de la Carta de la Organización de Estados Americanos, relativo a *"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"*. El mismo, se entiende en el sentido de que esa solidaridad se traduce en aquella que debe existir con los pueblos de las Américas, vistos desde la individualidad de cada uno de sus miembros y no enfocada en los gobiernos de turno de cada Estado.

Se hace propicio traer a colación el caso *Barcelona Traction* en donde la Corte Internacional de Justicia delimitó una distinción esencial entre las obligaciones que pertenecen a un Estado en particular y hacia aquellos "*dirigidos a la comunidad internacional como un todo*". En relación con este último, la Corte estableció que "*en vista de la importancia de los derechos involucrados, se puede considerar que todos los Estados tienen un interés legal en su protección; son obligaciones erga omnes*"[21]. A la par, la Corte proporcionó una lista no exhaustiva de las obligaciones que se le deben a la comunidad internacional en su conjunto, incluidos "*los principios y normas sobre los derechos básicos de la persona humana*". A esto se suma que dada la importancia de los derechos y obligaciones

---

[21] ICJ Reports 1970, p. 32, at para. 33-34.

que pueden resultar violentados en casos de normas *erga omnes*, los Estados están bajo la obligación de no reconocer el resultado ilegal de tales hechos,[22] lo que implicaría a su vez que los Estados también tienen la obligación de no prestar colaboración o asistencia para mantener tal situación.

A la luz de estos argumentos, podríamos señalar que esta Honorable Corte tiene un momento estelar para enmarcar el derecho a la libre determinación de los pueblos como un derecho que debe tener un necesario enlace con la democracia, puesto que sería contrario al '*principio de la progresividad de los derechos humanos*' sostener que los ciudadanos de las américas pueden decidir 'libremente' someterse a gobiernos autoritarios, lo que implica *mutatis mutandis* que esos ciudadanos 'renunciarían a sus derechos inherentes' en ejercicio de un 'derecho', lo que a nuestro criterio un escenario de tales magnitudes sería una abierta violación al carácter irrenunciable de los derechos humanos.

A continuación, se presentarán unas consideraciones sobre la reelección indefinida y la interpretación del artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

II. SOBRE LA REELECCIÓN INDEFINIDA Y UNA POSIBLE INTERPRETACIÓN DEL ARTICULO 23 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Y DE LOS ARTÍCULOS 2 Y 3 DE LA CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA

El artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos señala textualmente:

> "Artículo 23. Derechos Políticos
>
> 1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

---

22 ICJ Reports 2004, p. 136, at para. 155 en relación a ""Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory",

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."

Ahora bien, bajo este artículo haremos unas breves reflexiones sobre la reelección indefinida, la misma es una figura incierta en el sistema interamericano aunque ha tomado vida en algunas legislaciones, favoreciendo el presidencialismo absorbente y al caudillismo como formas de gobernar. Por su parte, la no reelección indefinida favorece el pluralismo democrático y la alternancia como valores esenciales de la democracia.

Para determinar la legalidad y la compatibilidad con los derechos humanos, de la práctica de la reelección en algunos países de la región, autorizada mediante reformas constitucionales o decisiones judiciales de tribunales nacionales, debemos interpretar el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969, en su relación con el concepto democracia y el derecho a la democracia reconocido en la Carta de la OEA, en la Carta Democrática Interamericana y en muchas otras disposiciones de los órganos regionales.

La interpretación debe hacerse a la luz del comentario *ut supra* expuesto, tomando en cuenta los criterios de interpretación aplicables. La interpretación debe ser efectiva y práctica en sus resultados; en favor de la o las personas, con base al principio *pro homine* y de interpretación expansiva de la norma.

No se puede realizar un análisis sin considerar que la democracia representativa implica la participación de todos los ciudadanos en igualdad de condiciones, como se recoge en el artículo 20 de la Declaración Americana de Derechos Humanos y en el artículo 23 de la Convención Americana, que resumen los principios fundamentales intrínsecos al concepto democracia y al derecho a la democracia de toda persona individual y colectivamente. En todo caso, el carácter participativo de la democracia contribuye con la consolidación de los valores democráticos, lo que se recoge más claramente en el artículo 2 de la Carta Democrática Interamericana que expresa que "*el ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del estado de derecho (...) se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional.*"

La alternancia es sin duda un elemento intrínseco al concepto de democracia y base del derecho a la democracia. Las elecciones, se precisa en la Carta Democrática, "*deben ser 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.*" El término "periódico" se relacionaría con la necesaria alternancia en el poder, al suponer el fin de un mandato y la sustitución de un gobierno por otro. Por su parte, el término "justas" supone que las mismas deben llevarse a cabo en igualdad de condiciones.

El articulo 23 protege el derecho de los ciudadanos en general "*a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos*." No pretende la norma por lo tanto establecer diferencia alguna entre el elegido y los electores, sino que más bien, debe ser interpretada en forma general, es decir, en relación con todos los ciudadanos y tal como se precisa en el inciso c) del parágrafo 1 de esa misma disposición "*deben tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país*", condición que se vería afectada en especial en aquellos que serían los posibles candidatos en el marco de una reelección indefinida.

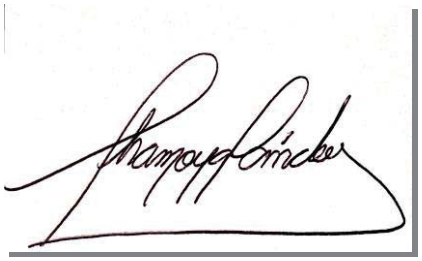
La práctica de la reelección indefinida, basada en una disposición de orden constitucional de derecho interno o de cualquier otra norma o de una decisión judicial que la autorice, plantea una tensión evidente entre el articulo 23 de la Convención y la norma constitucional que autoriza la reelección indefinida. Una disposición interna en ese sentido contrariaría el espíritu del artículo 23 de la Convención por cuanto vacía el contenido del concepto de democracia que supone la alternancia en el poder y el pluralismo ideológico esencial al estado de derecho.

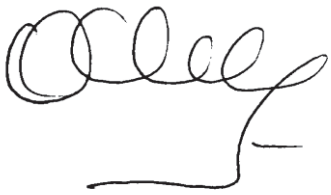
III. CONCLUSIONES

La reelección indefinida no es un derecho humano y más bien la adopción de ésta bajo el amparo de la libre determinación de los pueblos tendría una serie de consideraciones negativas para su realización, esto en consideración a los escenarios manejados. Además, hemos reflexionado y sostenemos que la libre determinación de los pueblos, como derecho humano, debe ser también observado bajo el amparo del artículo 7 de la Carta Democrática Interamericana. Aunado a este escenario, se tiene que cualquier decisión que sea adoptada bajo el supuesto paraguas de la determinación de los pueblos, en un contexto de violación masiva de los derechos humanos, al Estado de Derecho y a la Democracia representaría una violación a los tratados regionales. Sin embargo, una decisión reconocida como tal por los Estados de la región podría implicar la violación al artículo 3.d de la Carta de la OEA, en atención a la solidaridad que debe existir con los pueblos de la región. Lo señalado se enmarca en el contexto de que el derecho a la libre determinación de los pueblos ha sido reconocido como norma *ius cogens* y con carácter *erga omnes*, por lo tanto, la misma implica *vis-à-vis* obligaciones para el Estado en donde se encuentran esas personas y *vis-à-vis* a la comunidad internacional. Por lo tanto, este tipo de decisiones no tienen efectos únicamente ante ese Estado que promueve tal modificación sino también ante el resto de los Estados para preservar el respeto y la garantía de tal normativa. Por lo tanto, creemos que esta Honorable Corte goza de un momento estelar para establecer el necesario lazo que debe existir entre el derecho a libre determinación de los pueblos y a la democracia en virtud del artículo 7 de la Carta Democrática Interamericana.

Finalmente, consideramos que la adopción de una norma interna que promoviese tal cambio implicaría también una violación a lo indicado por el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos y por los artículo 2 y 3 de la Carta Democrática Interamericana, puesto que una reelección indefinida no garantizaría la alternabilidad propia de las democracias, así como el acceso en igualdad de condiciones, la participación de los ciudadanos a través de sus representantes e inclusive a la pluralidad de partidos políticos que deben existir en un contexto democrático.

18 de Mayo de 2020





VI.

INTERVENCIONES EN LA AUDIENCIA PÚBLICA ANTE LA CORTE, DE IDEA Y EN REPRESENTACIÓN DE 22 EXJEFES DE ESTADO, DE COLOMBIA, Y DE JORGE TUTO QUIROGA R.

Andrés PASTRANA ARANGO
(expresidente de Colombia)

Señora presidenta y demás jueces de esta Corte Interamericana:

Cuando mi amigo el expresidente Jorge Tuto Quiroga, angustiado ante el silencio de la Comisión Interamericana - CIDH, me pidió que le ayudara para que Colombia elevase esta Opinión Consultiva ante Corte, acepté gustoso. Lo hice por 3 razones:

1) Porque el estado colombiano fue garante de la Constitución boliviana aprobada el 2009, la misma que Evo Morales violó para intentar prorrogarse. Como expresidente colombiano me siento obligado a cumplir compromisos asumidos por mi país.

2) Porque los resultados de referendos se DEBEN respetar. Colombia rechazó la iniciativa del expresidente Juan Manuel Santos de dar impunidad a la narcoguerrilla. Santos impuso el proceso de paz con maniobras que contravinieron la voluntad popular. Hoy mi país sufre las consecuencias. Bolivia rechazó la intención de Evo Morales de buscar un nuevo mandato en Bolivia, como Santos y Morales usaron una maniobra para desconocer la voluntad popular, y Bolivia sufrió las consecuencias. Que nunca más, en Colombia, Bolivia o cualquier país de la región, se desconozca la soberanía electoral.

3) Porque un presidente no puede cambiar las reglas, vigentes a tiempo de jurar al cargo, para prorrogarse en el poder. Nunca lo hice en Colombia. Me opuse cuando lo hicieron en Nicaragua, Venezuela o Bolivia. Me opondré siempre. Paradójicamente, cuando a pedido de Bolivia le solicité al Presidente Iván Duque que elevásemos la Opinión que estamos tratando, fui acusado de estar buscando abrir la rendija para que él o el expresidente Uribe, o yo, pudiése-

mos postularnos otra vez. Todo lo contrario, cierren esa puerta señores Jueces, ahora y para todos.

Dos preguntas, en síntesis, ocupan a esta audiencia.

Una es, precisar si la reelección presidencial indefinida constituye un derecho humano protegido o esclarecer si es legítimo establecer límites a la reelección presidencial por atentar eventualmente contra los derechos políticos de toda persona. La otra busca determinar los efectos que la reelección presidencial indefinida tendría sobre la democracia, sin la cual ni hay derechos ni tendrían sentido sus garantías.

Si en la democracia la búsqueda del cambio siempre es transversal a toda elección, la dinámica de la alternancia es la expresión tanto del pluralismo como del respeto por las reglas de juego en la democracia, entendida como procedimiento para la resolución de los conflictos.

La alternancia es "un proceso de sustitución entre dos gobiernos sucesivos" o bien "una sustitución completa del partido de gobierno por otro partido que no estaba en el gobierno en el período inmediatamente anterior". Las mayorías coyunturales y tampoco la Justicia constitucional tiene derechos para usar a la democracia y a la ley, para acabar con las democracias y su garantía a través del Estado de Derecho.

La Declaración de Santiago de 1959 que inspira la actual Carta Democrática Interamericana, recuerda bien que "la perpetuación en el poder, o el ejercicio de éste sin plazo determinado y con manifiesto propósito de perpetuación", enervan el ejercicio efectivo de la democracia.

En otro orden, es constatable en nuestras constituciones, que los tiempos y límites del ejercicio de los cargos de elección popular hacen parte de la ingeniería constitucional, de su parte orgánica o garantista. No hacen parte de la dogmática o la referida a los derechos humanos. De donde el principio de la alternabilidad en el ejercicio poder, que no se puede burlar fraudulentamente arguyéndose que en una elección una mayoría coyuntural ha mandado el continuismo, es la garantía que blinda a la experiencia de la democracia.

En síntesis, cuando la Carta Democrática prevé como elementos esenciales a los derechos humanos, el acceso al poder conforme al Estado de Derecho, la celebración de elecciones periódicas y justas como expresión de la soberanía del pueblo, el régimen plural de partidos, y la separación de poderes, todos a uno predican como garantía necesaria del "derecho a la democracia" que ningún ciudadano pretenda sostenerse en el poder de modo ininterrumpido.

Pretender que la reelección presidencial, sobre todo la de carácter indefinido como la han impuesto los gobiernos del socialismo del siglo XXI, es un derecho humano tutelado por la Convención Americana, pone de lado, a la vez, las limitaciones convencionalmente admitidas a los derechos; lo que es más grave, confunde el derecho político de elegir y ser elegido, vuelvo a repetirlo, con las garantías de la democracia. Asimismo, perturba a la sana tendencia retomada en la región de prohibir la reelección en las titularidades de elección popular, como la presidencia de la república o de limitarla a una sola vez.

En conclusión, no existe posibilidad de "igualdad de armas" ciudadanas en la democracia ni se garantiza el voto igual, sea para elegir como para ser elegido, en los supuestos en los que alguno de los votantes o candidatos a ser electos goza de alguna ventaja comparativa, como el ya ejercer el poder que pretende que le sea renovado.

De tal manera que, en representación de los 22 expresidentes miembros del Grupo IDEA que hemos suscrito el *amicus curiae* consignado ante la Corte, cuyos términos los sumo a esta declaración, concluyo con lo siguiente:

a) Las reelecciones presidenciales indefinidas afectan directamente el pluralismo en la democracia y menguan en su expansión y desarrollo los demás elementos esenciales de la democracia, como la garantía de derechos humanos, la separación de poderes, el fortalecimiento de los partidos políticos, y las elecciones, al cerrarse tanto la alternabilidad como las alternativas que son lo propio de la vida política y en democracia y para que dichos estándares adquieran su efectividad.

b) La reelección presidencial indefinida afecta el derecho a la igualdad entre los ciudadanos y para el ejercicio del voto pasivo, sujeto por ende y además a los límites que imponen las garantías democráticas, conforme al texto de la Convención Americana.

c) La reelección presidencial, definida o indefinida hace relación directa, como se constata del Derecho constitucional comparado, con los aspectos orgánicos y de ingeniería constitucional, no así con los derechos humanos o fundamentales a los que estos sirven de garantías; sin perjuicio de la estrecha y obligante relación entre éstos y aquéllos como elementos esenciales de la democracia: sean los derechos políticos como parte de los derechos humanos, sean las elecciones como método de realización de la misma democracia y contexto imprescindible para la existencia de un régimen de derechos tutelables.

Señora presidenta y señores jueces:

Siempre me opuse a cambiar la Constitución de Colombia para prorrogar mandatos. Soy consistente y coherente una vez más. El incoherente fue el hoy expresidente Santos, que usó la reelección para sí mismo y la prohibió para otros.

Pido a la Corte que dictamine que la reelección NO es un derecho humano.

AUDIENCIA PÚBLICA

OPINIÓN CONSULTIVA OC – 28

ESTADO DE COLOMBIA

INTERVENCIÓN INICIAL

Dr. Camilo Gómez Alzate

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

- 28 de septiembre de 2020
- 8.40 AM – 8.56 AM
- 16 minutos

Buenos días Honorable Presidenta y Honorables jueces de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

El Estado de Colombia agradece la decisión de esta Honorable Corte de convocar a audiencia pública a todas las delegaciones aquí presentes para recibir los argumentos relacionados con la solicitud de opinión consultiva sobre la figura de la reelección presidencial indefinida en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

En calidad de Estado solicitante, para Colombia es un honor participar en el debate que nos convoca durante estos tres días, y recibe gratamente la participación de las delegaciones de los Estados Unidos de América, de Bolivia y la República de Panamá.

Asimismo, saluda la participación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de la Secretaría General de la OEA. También saluda a todas las organizaciones de la sociedad civil y de la academia que, estoy convencido, realizarán aportes de gran relevancia en este debate.

Para el Estado colombiano la democracia tiene un valor fundamental en la vigencia de los derechos humanos. Colombia fue uno de los principales promotores de la Carta Democrática Interamericana, instrumento de enorme valor sin el cual es imposible interpretar la Convención Americana de los Derechos Humanos pues se complementan de manera indiscutible: democracia y derechos humanos van de la mano, son inseparables y ambos conceptos son necesarios para que cada uno subsista.

Pero nada más peligroso para la democracia que un mandatario elegido popularmente que cambia las reglas democráticas de un Estado, invocando su supuesto "derecho humano" de perpetuarse en el poder.

La Carta Democrática Interamericana establece 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*".

Así mismo la carta democrática reafirma que "*la promoción y protección de los derechos humanos es condición fundamental para la existencia de una sociedad democrática, y reconociendo la importancia que tiene el continuo desarrollo y fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos para la consolidación de la democracia*".

No podemos olvidar que por voluntad de los Estados parte, la carta democrática habla de la necesaria **interpretación evolutiva** de las normas de la Convención cuando dice se debe tener en cuenta *"el desarrollo progresivo del derecho internacional y la conveniencia de precisar las disposiciones contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos e instrumentos básicos concordantes relativas a la preservación y defensa de las instituciones democráticas, conforme a la práctica establecida."*

A la luz de este instrumento, los Estados de las Américas han manifestado su compromiso de garantizar conjunta y solidariamente el respeto por el principio democrático. Por este motivo, decidieron consignar en la Carta que la solidaridad y la cooperación de los Estados americanos requieren que su organización política tenga como sustento el ejercicio efectivo de la democracia representativa.

Nuestra preocupación por los asuntos que pueden afectar la estabilidad de los Estados democráticos nos impulsó a formular dos preguntas a la Honorable Corte Interamericana, relacionadas con los riesgos que genera, para la garantía efectiva de los derechos humanos, la figura de la reelección presidencial indefinida.

Estas preguntas pretenden que se aclare para los Estados del hemisferio:

En primer lugar, si la reelección presidencial indefinida es un derecho humano protegido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Es decir, el dilema de la reelección indefinida se presenta entre las siguientes dos posiciones:

1. Las disposiciones normativas de los Estados que prohíben la reelección indefinida son contrarias al artículo 23 de la Convención Americana por restringir los derechos políticos del gobernante que pretende ser reelegido indefinidamente;

2. O, por el contrario, las limitaciones a la figura en mención responden a los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad promulgados por la Honorable Corte Interamericana.

Es decir, el derecho humano protegido por el artículo 23 es de elegir y ser elegido o va aún más allá y protege el derecho a reelegirse de manera indefinida, así sea cambiando las reglas democráticas bajo las cuales fue elegido el gobernante.

En segundo lugar, solicitamos, de manera respetuosa, a la Honorable Corte que se pronuncie sobre los efectos que generaría la permanencia de un gobernante en el poder mediante la reelección presidencial indefinida, sobre las obligaciones de respeto y garantía de los derechos humanos. Particularmente, si dicha figura resultase contraria a la obligación de garantizar los derechos políticos.

Antes de profundizar en los interrogantes planteados, quiero dejar claro que Colombia no tiene interés alguno en que se establezca la posibilidad de que la reelección presidencial sea contemplada para un período adicional al establecido en nuestra Constitución, de cuatro años. De hecho, la reelección por más de un periodo consecutivo se encuentra prohibida en nuestro ordenamiento interno y esperamos que así permanezca por largo tiempo.

***

En relación la primera pregunta, para el Estado colombiano es importante resaltar lo establecido en el preámbulo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en el sentido de que los derechos humanos tienen como fundamento los atributos de la persona humana, razón por la cual justifican la protección internacional, de naturaleza convencional, coadyuvante o subsidiaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados.

Valdría la pena analizar si bajo este presupuesto, la figura de la reelección presidencial indefinida per se, puede ser reconocida como un derecho humano protegido por la Convención Americana o por el contrario solo se trata de una prerrogativa derivada del artículo 23 de la Convención Americana, la cual los estados pueden restringir libremente.

Para nutrir esta reflexión, resulta pertinente referirnos a la regulación y reconocimiento de los derechos políticos en otros sistemas regionales y en el sistema universal, así como a lo señalado por esta H. Corte sobre la materia.

En efecto, al estudiar los instrumentos que forman parte del Sistema Universal de Derechos Humanos, así como aquellos suscritos en el marco de los sistemas regionales, junto con los pronunciamientos de sus intérpretes autorizados, **no** se puede concluir que exista un reconocimiento de la figura de la reelección presidencial indefinida como un derecho humano, ni de que la misma sea protegida bajo las disposiciones que consagran los derechos políticos.

El Secretario General de la OEA realizó una consulta a la "Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho" -Comisión de Venecia-, en relación con las limitaciones a la reelección presidencial y su compatibilidad con las normas internacionales de derechos humanos.

La Comisión de Venecia tuvo en cuenta varios modelos para elaborar su estudio y arribar a algunas conclusiones que explicaré más adelante:

- En Azerbaiyán, Bielorrusia, Costa Rica, Chipre, Islandia, Italia, Bolivia y Venezuela, no hay límite a la reelección.
- En Chile, Perú, San Marino, Suiza y Uruguay, existe limitación para ejercer la Presidencia en períodos consecutivos. Es decir, es posible la reelección en períodos no consecutivos.
- En Albania, Argelia, Croacia, Estados Unidos, Grecia, Hungría, Irlanda, Kosovo, la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Montenegro, Polonia, Portugal, Rumania, Serbia, Sudáfrica, Túnez y Turquía, se admite la reelección, máximo por dos períodos posibles, consecutivos o no.
- Por su parte, en Alemania, Argentina, Austria, Bosnia y Herzegovina, Brasil, Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Israel, Kazajistán, Letonia, Lituania, República Checa, República de Moldavia, Rusia, Ucrania, se permite la reelección consecutiva por dos períodos.

La Comisión concluyó en primer lugar, que no existe un derecho humano específico y diferenciado a la reelección. Asimismo, observó que los límites a la reelección presidencial son comunes en los distintos sistemas políticos: presidenciales, semi presidenciales y parlamentarios y que, en los dos primeros sistemas, estos límites reducen el peligro del abuso de poder por el jefe del ejecutivo.

Finalmente, señaló que los límites a la reelección tienen como objetivo preservar la democracia y proteger el derecho humano a la participación política. Abolir estos límites representa un retroceso **para** garantizar **efectivamente** la estabilidad democrática.

Ahora bien, en lo que se refiere a los pronunciamientos de esta H.Corte, cabe mencionar que en casos como Castañeda Gutman Vs. México, y Yatama Vs. Nicaragua, destacó que los derechos políticos sientan las bases para el pluralismo político y el fortalecimiento de la democracia.

Frente al derecho a ser elegido, este Tribunal ha señalado que "la participación política mediante el ejercicio del derecho a ser elegido supone que los ciudadanos puedan postularse como candidatos en condiciones de igualdad y que puedan ocupar los cargos públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad de votos necesarios para ello"[1]. Conforme con lo anterior, la Corte ha destacado el deber de los Estados de generar las condiciones y mecanismos necesarios para garantizar efectivamente el ejercicio de los derechos políticos a la luz del principio de **igualdad y no discriminación**.

Partiendo de lo señalado, resulta fundamental analizar si la figura de la reelección presidencial indefinida permite garantizar el acceso de los ciudadanos a cargos de elección popular en igualdad de condiciones y sin discriminación. **Para el Estado colombiano es claro que no es así**.

Por otra parte, y dado que se está analizando la aplicación de un mecanismo que podría estar incluido como prerrogativa protegida por el artículo 23 de la Convención Americana, es fundamental tener en cuenta lo establecido por este H. Tribunal al afirmar que los derechos políticos no son absolutos y que las limitaciones que se apliquen frente al ejercicio de estos, deben estar previstas en la ley, basarse en criterios razonables, atender a un propósito útil y oportuno que torne necesaria la restricción para satisfacer un interés público imperativo, y ser proporcionales a ese objetivo[2].

En este sentido, los Estados "pueden establecer estándares mínimos para regular la participación política, siempre y cuando sean razonables de acuerdo a los principios de la democracia representativa"[3].

---

1 Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 148.

2 Ídem.

3 Ibíd., párr. 207.

En otras palabras, no es posible hacer una interpretación literal y absoluta del artículo 23 de la Convención sin tener en cuenta los demás instrumentos como la Carta Interamericana, la cual determina que se debe acudir a la evolución del derecho internacio**nal. Lo anterior implica además, tener en cuenta los cambios históricos que ha vivido nuestro continente y que necesariamente afectan el contexto de aplicación de la Convención Americana.**

En esta medida y habiendo dejado claro que para el Estado colombiano la reelección indefinida no es un derecho humano susceptible de ser protegido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en gracia de discusión me permito complementar la reflexión resaltando que los derechos políticos pueden ser limitados bajo la observancia de los elementos arriba señalados dentro de los cuales destaco la persecución de un bien público imperativo y la adecuación de las limitaciones a los principios que fundan la democracia representativa.

Como elemento adicional de análisis, considero pertinente hacer referencia a la práctica de los Estados de las Américas, dado que la solicitud de Opinión Consultiva que nos convoca se justifica también en la diversidad de posturas existentes en el continente: mientras que algunos Estados han limitado la reelección presidencial, otros han promovido recientemente reformas constitucionales o interpretaciones judiciales tendientes a permitirla, incluso de manera indefinida, favoreciendo a los gobernantes que se encuentran en el poder.

Así, por ejemplo, en el año 2003, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica anuló la reforma de 1969 mediante la cual se había eliminado la reelección, permitiendo la reelección alterna cada ocho años.

En Nicaragua la Corte Suprema de Justica declaró inaplicables los artículos 147 y 148 de la Constitución que prohibían la reelección continua de los cargos a Presidente, Vicepresidente, Alcalde y Vicealcalde. Esta decisión permitió la reelección inmediata del Presidente Daniel Ortega.

Posteriormente, en el año 2015, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Honduras declaró inaplicable el

artículo 239 de la Constitución, el cual prohibía la reelección. Esta decisión permitió al presidente Juan Orlando Hernández presentarse nuevamente como candidato presidencial.

En el año 2017 en Bolivia fueron anuladas las disposiciones que permitían una sola reelección consecutiva. Esto facultó al Presidente Evo Morales para optar por un cuarto mandato presidencial consecutivo. El caso de Bolivia resulta aún más complejo pues también se desconoció la voluntad del constituyente primario acudiendo al argumento de la reelección indefinida como derecho humano.

El caso de Venezuela es aún más patético pues gracias a la reelección indefinida, el régimen de Maduro se convirtió en una dictadura.

Dentro de los Estados en los cuales está se han implementado medidas para limitar o eliminar la reelección encontramos a Ecuador, Perú y Colombia.

En efecto, Ecuador celebró, en febrero de 2018, un referendo popular, a través del cual se aprobó la eliminación de la reelección presidencial indefinida vigente en ese momento y se limitó a todas las autoridades de elección popular a una sola reelección para el mismo cargo.

Posteriormente, en octubre del mismo año, el Tribunal Constitucional del Perú, recurriendo al informe de la Comisión de Venecia de marzo del 2018, ratificó la prohibición de reelección de autoridades locales. Finalmente, en diciembre del año 2018, el mismo Estado de Perú prohibió, vía referendo, la reelección de parlamentarios.

Por su parte. mediante Acto Legislativo 2 de 2015, el Estado colombiano eliminó la figura de la reelección presidencial y limitó la gestión constitucional del Jefe de Estado a un solo mandato de cuatro años.

Así pues, de conformidad con la práctica de los Estados de las Américas resulta claro que la posibilidad de reelección presidencial indefinida no puede ser entendida como un derecho protegido por la Convención Americana.

Figuras como la reelección indefinida permiten que una persona ejerza perennemente el máximo poder en un país con lo que afecta ostensiblemente la consolidación de la democracia participativa, el pluralismo, el derecho a elegir libremente, la participación ciudadana y el control político efectivo.

Este tema puede ser aún más crítico en los casos en los que los gobernantes elegidos bajo unas reglas democráticas aprovechan la estancia en el poder para reformar la constitución en busca de obtener la reelección indefinida, cambiando las reglas de juego iniciales y por lo general en contravía al principio de igualdad y no discriminación.

***

La segunda pregunta elevada por Colombia ante la Honorable Corte Interamericana se refiere a los efectos de las reformas de los ordenamientos jurídicos que buscan la reelección presidencial frente a las obligaciones convencionales del Estado implicado.

Al respecto, Colombia observa con preocupación que varios Estados de la región cuentan con la figura de la reelección presidencial para periodos consecutivos. Esto ha permitido que los gobernantes se mantengan en el poder, incluso de manera indefinida.[4]

Los Estados, comprometidos con el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Convención, debemos asegurar que todas las personas, participen en los asuntos públicos, de manera directa o través de sus representantes, libremente elegidos.

También debemos garantizar el derecho al voto en condiciones de igualdad de acuerdo con lo ordenado por el artículo 23.1.b de la Convención Americana. En este sentido, resulta de gran importancia tener claridad sobre las limitaciones del derecho a ser elegido.

De este derecho se derivan, entre otros, el deber de garantizar la igualdad de condiciones a los candidatos que buscan llegar, de manera auténtica, a los cargos de elección popular; y el de garantizar el derecho al voto de manera libre, sin presiones por parte de quienes se encuentran en el poder.

---

4 Nicaragua, Honduras, Bolivia, Guatemala, Belize, Cuba.

El Estado de Colombia ha sido fiel defensor de la democracia, y precisamente, ha dado prevalencia al Estado Social de Derecho a través de modificaciones legislativas que han tenido como propósito fundamental limitar la permanencia en el poder.

Colombia está convencida de que, cuando el derecho a ser elegido se ejerce de manera absoluta e indefinida, se quebrantan no sólo derechos contemplados de manera expresa en la Convención Americana, sino también los pilares consagrados en los instrumentos que conforman el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Esta hipótesis nos recuerda el contexto de dictaduras que vivió nuestro continente y que de modo alguno quisiéramos repetir.

Los límites razonables que la mayoría de los Estados del hemisferio hemos impuesto al derecho a ser elegido, buscan proteger el equilibrio de poderes, los llamados pesos y contrapesos de la democracia, y de manera particular, los derechos de los electores a cambiar de gobierno libremente.

Es aquí donde se comprometen otras obligaciones internacionales, pues como miembros de la Organización de Estados Americanos no sólo debemos garantizar la democracia en nuestros territorios, sino también implementar prácticas que permitan consolidar -aún más- sistemas democráticos genuinos en la región.

Esto nos lleva a reiterar la necesaria relación entre los derechos humanos, la democracia representativa y los derechos políticos, plasmada en la Carta Democrática Interamericana. ¿Cómo garantizamos que con la reelección presidencial indefinida los Estados no sufrirían de rupturas institucionales que pongan en riesgo el sistema de pesos y contrapesos?

Una vez planteados los interrogantes objeto de consulta, Colombia propone que se interprete -de manera conjunta- la Carta de la OEA, la Declaración Americana, la Carta Democrática Interamericana, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos con el fin de esclarecer si la figura de la reelección presidencial indefinida es compatible con los instrumentos que rigen el Sistema

Interamericano de Protección de Derechos Humanos; o si debería ser restringida teniendo en cuenta las justas exigencias del interés común en una sociedad democrática.[5]

Decía Franklin D. Roosevelt que "*la primera verdad es que la libertad de una democracia no está a salvo si la gente tolera el crecimiento del poder en manos privadas hasta el punto de que se convierte en algo más fuerte que el propio estado democrático*".

Muchas gracias

---

5 Convención Americana, Art. 32.

JORGE TUTO QUIROGA R.
EXPRESIDENTE DE BOLIVIA

Señora Presidente y miembros de la Corte:

La mayor amenaza para la democracia continental es la reelección presidencial indefinida; porque el populismo efímero es malo, pero el continuismo eterno es devastador; el autoritarismo pasajero daña, pero el despotismo permanente aniquila la democracia.

Un presidente perpetuo termina pisoteando derechos humanos y amordazando la prensa; capturando instituciones y criminalizando la oposición; montando fraude y hundido en corrupción. Así se apaga la libertad; así, mueren las democracias.

En los últimos once años tres presidentes, con fallos judiciales calcados, buscaron reelegirse manipulando el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, interpretando que el derecho a ser elegido significaba ser re-elegido para siempre.

Jueces nacionales se arrogaron potestades de esta Corte Interamericana, declarando inconstitucionales artículos de sus propias Constituciones.

Eso se hizo en Nicaragua y Honduras, demostrando que el autoritarismo atornillado es atrabiliario y ambidiestro.

Pero si en estos dos países se violaron constituciones vetustas, lo de Bolivia fue peor.

La Constitución de mi país fue propuesta por una Asamblea Constituyente y aprobada por referéndum el 2009. Esta autorizaba para el Presidente, y autoridades electas, una reelección inmediata y dos mandatos. Cuando Evo Morales intentó eliminar esta limita-

ción, mediante otra consulta popular el 2016, Bolivia votó que NO. Ambas elecciones fueron observadas por misiones de la OEA.

El Tribunal Constitucional de Morales se había pronunciado tres veces, entre el 2013 al '15, ratificando la vigencia de una sola reelección. Después del referéndum, en un prevaricato flagrante, el mismo Tribunal determinó el 2017 que la Re-Re-Reelección, o indefinida, era un "derecho humano" amparado por la Convención.

Bolivia es el único caso en que un Presidente buscó un cuarto mandato consecutivo, violando cláusulas de una flamante Constitución. Y lo hizo a pesar que esta limitación fue aprobada y ratificada en referéndums vinculantes DOS veces, en elecciones observadas por la OEA las DOS veces, limitación ratificada por TRES fallos jurisprudenciales e incumpliendo TRES solemnes promesas de Evo Morales.

Mientras estos tres gobiernos permitían la reelección inconstitucional, otras naciones signatarias de la Convención, respetaban escrupulosamente sus límites constitucionales de mandatos.

En los años 2015 al '18, un tercer grupo de países limitó la reelección: Colombia, a un solo mandato presidencial; Ecuador, a dos mandatos presidenciales; Perú a un solo mandato para autoridades parlamentarias y municipales, usando el célebre informe de la Comisión de Venecia que descartó que reelegirse sea un derecho.

La misma Convención no puede tener interpretaciones tan diametralmente distintas en sus países signatarios, unos violando límites a reelección, otros reduciendo o eliminando la reelección, mientras los demás acatan estas limitaciones.

Es paradójico que gobiernos que violan derechos protegidos por nuestra Convención, manipulen este instrumento, para perpetuarse en el poder y abusar a sus pueblos. América Latina fue testigo de la represión que costó centenares de vidas, el 2018, en Nicaragua; así como del fraude electoral del año pasado en Bolivia, con actas fraguadas y servidores informáticos ocultos. Esto no sorprende, porque aquel que viola su Constitución para aferrarse al poder, después está dispuesto a todo para no perderlo.

Ante la pasividad y silencio de ex-funcionarios de la Comisión Interamericana, el estado colombiano, como garante de la reforma constitucional boliviana, elevó la opinión consultiva hoy en mesa. Los demócratas bolivianos agradeceremos siempre al Presidente Duque y al expresidente Pastrana.

Señora Presidente, señores jueces.

La Convención fue manipulada para atentar contra la democracia constitucional, como lo anunció el expresidente Morales antes del referéndum del 2016, cuando buscaba otra reelección. Él dijo entonces en Telesur: "*lo mejor es someternos al pueblo.... si el pueblo dice NO ¿qué podemos hacer? No vamos a hacer golpe de estado....tenemos que irnos callados*."

A confesión de parte, relevo de prueba; a pesar que Bolivia dijo NO, Morales no se fue en silencio y perpetró un golpe fraudulento.

Cierro enfatizando que la Convención está para proteger a los ciudadanos de los abusos de un tirano; no para ser instrumentalizada por un tirano, en contra del mandato de sus ciudadanos.

Para garantizar coherencia y armonía regional normativa en este tema crucial, para salvar nuestras democracias del continuismo destructivo, pido a esta magna Corte que dictamine que la reelección presidencial indefinida NO es un derecho humano interamericano, porque eternizarse en el poder NO está amparado por la Convención y porque ser tirano JAMÁS será un derecho humano.

Muchas gracias.

VII.

PRONUNCIAMIENTO DE LA CORTE INTERAMERICANA

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

OPINIÓN CONSULTIVA OC-28/21
DE 7 DE JUNIO DE 2021

SOLICITADA POR LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

LA FIGURA DE LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL INDEFINIDA EN SISTEMAS PRESIDENCIALES EN EL CONTEXTO DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

(Interpretación y alcance de los artículos 1, 23, 24 y 32 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 3.d de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y de la Carta Democrática Interamericana)

la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Corte Interamericana", "la Corte" o "el Tribunal"), integrada por los siguientes Jueces:

Elizabeth Odio Benito, Presidenta;

L. Patricio Pazmiño Freire, Vicepresidente;

Eduardo Vio Grossi, Juez;

Humberto Antonio Sierra Porto, Juez;

Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, Juez;

Eugenio Raúl Zaffaroni, Juez, y

Ricardo Pérez Manrique, Juez,

presentes, además,

Pablo Saavedra Alessandri, Secretario, y

Romina I. Sijniensky, Secretaria Adjunta,

de conformidad con el artículo 64.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante "la Convención Americana" o "la Convención") y con los artículos 70 a 75 del Reglamento de la Corte (en adelante "el Reglamento"), emite la siguiente Opinión Consultiva, que se estructura en el siguiente orden:

TABLA DE CONTENIDO

I. PRESENTACIÓN DE LA CONSULTA
II. PROCEDIMIENTO ANTE LA CORTE
III. COMPETENCIA Y ADMISIBILIDAD
  A. EL REQUISITO FORMAL DE ESPECIFICAR LAS DISPOSICIONES QUE DEBEN SER INTERPRETADAS
  B. LA EXISTENCIA DE DETERMINADAS PETICIONES EN TRÁMITE ANTE LA COMISIÓN INTERAMERICANA
  C. LA COMPETENCIA SOBRE LOS INSTRUMENTOS REGIONALES INVOLUCRADOS
  D. LA PROCEDENCIA DE LA SOLICITUD DE OPINIÓN CONSULTIVA
  E. EL REQUISITO FORMAL DE FORMULAR LAS PREGUNTAS CON PRECISIÓN Y LA FACULTAD DE LA CORTE DE REFORMULAR LAS PREGUNTAS PLANTEADAS
IV. DEMOCRACIA, ESTADO DE DERECHO Y DERECHOS HUMANOS
V. LOS PRINCIPIOS DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA
VI. LA COMPATIBILIDAD DE LA PROHIBICIÓN DE LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL INDEFINIDA CON LA CONVENCIÓN AMERICANA
  A. LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL INDEFINIDA COMO DERECHO HUMANO AUTÓNOMO

B. LA COMPATIBILIDAD DE LA PROHIBICIÓN DE LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL INDEFINIDA CON LOS DERECHOS POLÍTICOS

VII. LA COMPATIBILIDAD DE LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL INDEFINIDA CON LAS OBLIGACIONES DE DERECHOS HUMANOS

VIII. OPINIÓN

I. PRESENTACIÓN DE LA CONSULTA

1. El 21 de octubre de 2019 la República de Colombia (en adelante "Colombia", "el Estado colombiano" o el "Estado solicitante"), con fundamento en el artículo 64.1 de la Convención Americana y de conformidad con lo establecido en el artículo 70.1 y 70.2 del Reglamento, presentó una solicitud de Opinión Consultiva sobre "la figura de la reelección presidencial indefinida en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos" (en adelante "la solicitud" o "la consulta")[1].

2. Colombia expuso las consideraciones que originaron la consulta y señaló que:

> La emisión de la opinión solicitada se justifica a partir de la diversidad de posturas existentes en los países del continente en relación con la aplicación de la figura de la reelección presidencial.
>
> […] Así, mientras que algunos Estados han buscado eliminarla o prohibirla, otros han entendido que la reelección, incluso indefinida, constituye un derecho de las personas que se encuentran en el poder. Ello, sin embargo, ignora el hecho de que la reelección presidencial, y particularmente, la reelección presidencial indefinida, da lugar a serias tensiones entre el derecho a ser elegido de la persona que se encuentra en el poder y el derecho de todos los ciudadanos a elegir libremente, en el marco

---

[1] El texto completo de la solicitud puede ser consultada en el siguiente enlace de la página web de la Corte: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/soc_04_19_es.pdf

de elecciones periódicas auténticas. Esta situación da lugar a múltiples retos e interrogantes de gran magnitud en relación con la consolidación y estabilidad de las democracias y la protección de los derechos humanos en las Américas, asunto en el cual todos los Estados miembros de la OEA tienen un interés legítimo.

3. Con base en lo anterior, Colombia presentó a la Corte las siguientes consultas específicas:

i) 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 Derechos 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 Derechos Humanos en la materia?

ii) En el evento en 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 generales de igualdad, a las funciones públicas de su país?

4. Colombia designó al señor Camilo Gómez Alzate, Director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, como su agente para la presente solicitud.

II
PROCEDIMIENTO ANTE LA CORTE

5. Mediante notas de 17 de febrero de 2020, la Secretaría de la Corte (en adelante "la Secretaría"), de conformidad con lo dispuesto en el artículo 73.1[2] del Reglamento, transmitió la consulta a los demás Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos (en adelante "la OEA"), al Secretario General de la OEA, al Presidente del Consejo Permanente de la OEA, al Presidente del Comité Jurídico Interamericano y a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Comisión Interamericana" o "la Comisión"). En dichas comunicaciones, se informó que la Presidencia de la Corte, en consulta con el Tribunal, había fijado el 18 de mayo de 2020 como plazo límite para la presentación de observaciones escritas respecto de la solicitud mencionada[3]. Igualmente, siguiendo instrucciones de la Presidenta y de acuerdo con lo establecido en el artículo 73.3 de dicho Reglamento[4], la Secretaría, me-

---

2 Artículo 73.1 de dicho Reglamento "Una vez recibida una solicitud de opinión consultiva, el Secretario transmitirá copia a todos los Estados miembros, a la Comisión, al Consejo Permanente a través de su Presidencia, al Secretario General y a los órganos de la OEA a cuya esfera de competencia se refiera el tema de la consulta, si fuere del caso".

3 Debido a que numerosos países de la región se vieron afectados por la enfermedad denominada COVID-19, catalogada por la Organización Mundial de la Salud como una emergencia en salud de impacto mundial, la Corte suscribió los acuerdos 1/20 de 17 de marzo de 2020 y 2/20 de 16 de abril de 2020, mediante los cuales suspendió el cómputo de todos los plazos del 17 de marzo al 20 de mayo de 2020, por lo que el plazo para la presentación de las observaciones escritas fue extendido hasta el 24 de julio de 2020.

4 Artículo 73.3 de dicho Reglamento "La Presidencia podrá invitar o autorizar a cualquier persona interesada para que presente su opinión escrita sobre los puntos sometidos a consulta. Si la solicitud es de

diante notas de 17 de febrero de 2020, invitó a diversas organizaciones internacionales y de la sociedad civil e instituciones académicas de la región a remitir en el plazo anteriormente señalado su opinión escrita sobre los puntos sometidos a consulta. Finalmente, se realizó una invitación abierta a través del sitio web de la Corte a todos los interesados a presentar su opinión escrita sobre los puntos sometidos a consulta.

6. El plazo otorgado llegó a su vencimiento y se recibieron en la Secretaría los siguientes escritos de observaciones[5]:

a. *Observaciones escritas presentadas por Estados de la OEA*: 1) Estado Plurinacional de Bolivia; 2) República de Colombia; 3) Estados Unidos de América, y 4) República de Nicaragua.

b. *Observaciones escritas presentadas por órganos de la OEA*: 1) Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y 2) Secretaría General de la OEA.

c. *Observaciones escritas presentadas por instituciones académicas, organizaciones no gubernamentales e individuos de la sociedad civil*: 1) Academia Boliviana de Estudios Constitucionales; 2) Academia Interamericana de Derechos Humanos de la Universidad Autónoma de Coahuila, México; 3) Asociación Civil de Estudios Constitucionales; 4) Asamblea Permanente de Derechos Humanos de Bolivia; 5) Bloque Constitucional de Venezuela; 6) Centro de Investigación Jurídica Aplicada y Consultoría Integral, Sociedad Civil (CICACI); 7) Centro de

---

aquéllas a que se refiere el artículo 64.2 de la Convención, lo podrá hacer previa consulta con el agente".

5 La solicitud de opinión consultiva presentada por Colombia, las observaciones escritas y orales de los Estados participantes, de la Comisión Interamericana, así como de organismos, organizaciones no gubernamentales, instituciones académicas e individuos de la sociedad civil, pueden ser consultadas en el sitio web de la Corte en el siguiente enlace: http://www.cor-teidh.or.cr/observaciones_oc_new.cfm ? lang=es&lang_oc=es&nId_oc=2171

Investigación y Promoción de los Derechos Humanos (CIPRODEH); 8) Centro Strategia Electoral A.C.; 9) Centro Universitário Antônio Eufrásio de Toledo; 10) Ciudadanos del Mundo por Derechos Humanos; 11) Clínica Interamericana de Direitos Humanos do Núcleo Interamericano de Direitos Humanos da Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (NIDH/UFRJ); 12) Clínica de Direitos Humanos e Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas e Grupo de Pesquisa Direitos Humanos na Amazônia; 13) Clínica Jurídica de la Facultad de Derecho de la Corporación Universitaria de Sabaneta; 14) Clínica Jurídica en Derechos Humanos de la Universidad Santiago de Cali; 15) Comisión Colombiana de Juristas; 16) Comisión Presidencial para Derechos Humanos del Gobierno Interino de la República Bolivariana de Venezuela; 17) Corporación de Interés Público y Justicia (CIPJUS); 18) Derechos en Acción; 19) Equipo en formación continua sobre derechos humanos "Qhapaj Ñan" (Camino Noble), integrado por estudiantes de la Universidad San Francisco Xavier de Chuquisaca, Bolivia; 20) Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México; 21) Escuela Libre de Derecho, México; 22) Defiende Venezuela e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Católica Andrés Bello; 23) Fundación para el Debido Proceso (DPLF); 24) Fundación Diversencia; 25) Grupo de Investigación Justicia, Ámbito Público y Derechos Humanos y Semillero de Fundamentos Filosóficos del Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de La Sabana; 26) Iniciativa Democrática de España y las Américas (IDEA) 27) Instituto de Gobernabilidad del Perú (INGOPE); 28) Núcleo de Estudios en Sistemas en Derechos Humanos y del Centro de Estudios de la Constitución Universidad Federal de Paraná; 29) Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional Universidad Libre de Bogotá; 30) Universidad de Flores y Universidad de Córdoba; 31) Alfredo Ortega Franco; 32) Allan R. Brewer-Carías; 33) Álvaro Molinares y Luiza Tavares da

Motta; 34) Amaury A. Reyes-Torres; 35) Andrés Figueroa Galvis; 36) Björn Arp; 37) Carlos Eduardo García Granados; 38) Carolina Rodríguez Bejarano y Eudoro Echeverri Quintana; 39) Damián González-Salzberg; 40) Carolina Rodriguez Bejarano, Salomé Ramírez Sierra y Kevin Serna Álvarez; 41) Deisy Meneses Daza, Ayda Malena Imbacuán, y Anderson Muñoz Buitrón; 42) Edier Esteban Manco Pineda; 43) Federico Vaschetto, Jihde Tatiana Hernández Gutiérrez, Ricardo Fabián Pascumal Luna, Marcia Campos Delgado, Alexandra Melissa Valdivia Salazar, Kevin Leonardo Ruiz Rodríguez, Yaiza Ferrer Mezquita, Bryan Antonio Veintimilla Párraga, Antonella Balbiani Neder, Esteban Duarte Herrera, Alison Adriana Berbetty Omiste, Jael Nancy Vaquela Soto, y Daniela Beatríz Albrech; 44) Harold Bertot Triana; 45) Dolly Andrea Lugo Cortés y Elizabeth Duarte Cristancho; 46) Ilka Treminio y Juan Manuel Muñoz; 47) John Edinson Sanchez Vargas; 48) Jorge "Tuto" Quiroga Ramírez; 49) Juan Reynaldo Salinas Goytia; 50) Julián Fernando Montoya Pipicano; 51) Leonardo Rivera Mendoza; 52) Pablo Damián Colmegna; 53) Roberto Ogg Fábrega y Ainoa Prieto García; 54) Sergio Armando Villa Ramos; 55) Thairi Moya Sánchez y Víctor Rodríguez, y 56) Xochithl Guadalupe Rangel Romero.

7. Una vez concluido el procedimiento escrito, el 11 de septiembre de 2020 la Presidenta de la Corte, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 73.4[6] del Reglamento, emitió una Resolución[7], mediante la cual convocó a una audiencia pública e

---

6 Artículo 73.4 del Reglamento "Una vez concluido el procedimiento escrito, la Corte decidirá si considera conveniente la realización del procedimiento oral y fijará la audiencia, a menos que delegue este último cometido en la Presidencia. En el caso de lo previsto en el artículo 64.2 de la Convención se hará previa consulta con el Agente".

7 *Cfr.* Solicitud de Opinión Consultiva OC-28. Convocatoria a audiencia. Resolución de la Presidenta de la Corte de 11 de septiembre de 2020. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/asuntos/solicitud_11_09_2020_spa.pdf

invitó al Estado solicitante y demás Estados miembros, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Secretaría General de la OEA y todos aquellos que remitieron sus observaciones escritas y se acreditaron debidamente, con el propósito de presentar al Tribunal sus comentarios orales respecto de la consulta.

8. La audiencia pública se celebró los días 28, 29 y 30 de septiembre de 2020, en el marco del 137° Período Ordinario de Sesiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, celebrado de forma virtual.

9. Comparecieron ante la Corte las siguientes personas:

1) Por el Estado solicitante: la señora y el señor Mirza Gnecco Plá, Directora de la Dirección de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del Ministerio de Relaciones Exteriores, y Camilo Gómez Alzate, Director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y Agente del Estado.

2) Por el Estado Plurinacional de Bolivia: los señores y la señora William Herrera Añez, Encargado de Negocios de la embajada de Bolivia en Costa Rica; Alejandro Roda Rojas, Subprocurador de Defensa y Representación Legal del Estado, y Yoseland Cesar Pinto, Directora General de Defensa en Derechos Humanos y Medio Ambiente.

3) Por los Estados Unidos de América: los señores Thomas Weatherall y Oliver M. Lewis, Office of the Legal Adviser, U.S. Department of State.

4) Por la República de Panamá: la señora y el señor Arlette Mendieta, Directora Encargada de Asuntos Jurídicos Internacionales y Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores, y Salvador Sánchez González, Director del Instituto de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral.

5) Por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: el señor y la señora Joel Hernández García, Presidente, y Marisol Blanchard Secretaria Ejecutiva Adjunta.

6) Por la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos: los señores Francisco Guerrero, Secretario para el Fortalecimiento de la Democracia, y Gerardo de Icaza, Director del Departamento para la Cooperación y Observación Electoral.

7) Por la Comisión Presidencial para Derechos Humanos y Atención a las Víctimas del Gobierno Interino de la República Bolivariana de Venezuela: los señores Humberto Prado Sifontes, Comisionado Presidencial para los Derechos Humanos y Atención a las Víctimas del Gobierno Interino de la República Bolivariana de Venezuela, y Gabriel José Ortiz Crespo, Coordinador de Litigio y Relaciones Internacionales.

8) Por la Academia Interamericana de Derechos Humanos de la Universidad Autónoma de Coahuila, México: la señora Irene Spigno, Directora.

9) Por la Academia Boliviana de Estudios Constitucionales: los señores Jorge Antonio Asbun Rojas, Presidente, y José Antonio Rivera Santibañez, Vicepresidente.

10) Por la Asamblea Permanente de Derechos Humanos de Bolivia: las señoras Amparo Carvajal Baños, Presidenta, y Lizeth Limachi Yapura, Abogada.

11) Por la Asociación Civil de Estudios Constitucionales (ACEC): el señor y la señora Pedro A. Caminos, Presidente, y María Lorena González Tocci, Tesorera.

12) Por el Bloque Constitucional de Venezuela: la señora Cecilia Sosa Gómez, ex Presidenta de la Corte Suprema de Justicia de Venezuela, y Coordinadora Académica.

13) Por el Centro de Investigación Jurídica Aplicada y Consultoría Integral, Sociedad Civil (CICACI): el señor Jorge Alberto Pérez Tolentino.

14) Por el Grupo de Estudios de Derecho Internacional Público y Privado del Centro Universitario Antonio Eufrasio de Toledo de Presidente Prudente: los señores Lucas Octávio Noya dos Santos, y Lucas Rocha Bragato.

15) Por el Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos (CIPRODEH): los señores Ariel Edgardo Díaz, y Carlos Joaquín Méndez Quan.

16) Por el Clínica de Litigio Electoral del Centro Strategia Electoral A.C.: los señores Arturo Espinosa Silis, y Rafael Cruz Vargas.

17) Por Ciudadanos del Mundo por Derechos Humanos: las señoras Gloria Perico de Galindo, y Gloria Ríos Rendón.

18) Por la Clínica Jurídica en Derechos Humanos de la Universidad Santiago de Cali: las señoras Mayra Alejandra García Ramírez, y Liliana Ambuila Valencia.

19) Por la Clínica Interamericana de Derechos Humanos del Núcleo Interamericano de Derechos Humanos de la Facultad Nacional de Derecho de la Universidad Federal de Rio de Janeiro (NIDH/UFRJ): el señor y la señora Siddharta Legale, yMaria Carolina Ribeiro de Sá.

20) Por la Comisión Colombiana de Juristas: los señores Gustavo Gallón, y Esteban Vargas Peláez.

21) Por la Corporación Centro de Interés Público y Justicia (CIPJUS): la señora y el señor Karen Daniela Rosero Narváez, y Álvaro Cubillos Ruiz.

22) Por Defiende Venezuela e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Católica Andrés Bello: los señores Harold Miñarro Escalona, y Jaiber Núñez.

23) Por la Clínica de Derechos Humanos y Derecho Ambiental de la Universidad del Estado de Amazonas y el Grupo de Investigaciones de Derechos Humanos de la Amazonía: las señoras Sílvia María da Silveira Loureiro, y Laís Rachel Brandão de Mello

24) Por Derechos en Acción: el señor Guido Ibargüen, Director Ejecutivo.

25) Por la Fundación por el Debido Proceso (DPLF): la señora y el señor Claudia Martin, y Ramiro Orias Arredondo.

26) Por el Grupo de Investigación Justicia, Ámbito Público y Derechos Humanos y Semillero de Fundamentos Filosóficos del Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de La Sabana: la señora y el señor María Camila Osorio Acevedo Jacobo Gómez Posada.

27) Por el Instituto de Gobernabilidad del Perú (INGOPE): el señor Luis Ángel Zavala Espino, Presidente.

28) Por el Núcleo de Estudios en Derechos Humanos (NESIDH) y Centro de Estudios de Constitucional (CCONS) de la Universidad Federal de Paraná: las señoras Melina Girardi Fachin y Ana Carolina Lopes Olsen.

29) Por el Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá: los señores Jorge Kenneth Burbano Villamarín, Director, y David Andrés Murillo Cruz.

30) Por la Universidad de Flores y la Universidad Católica de Córdoba: el señor y la señora Christian G. Sommer y Agustina Vázquez.

31) Por la Universidad Libre de Colombia Seccional Pereira: la señora y el señor Salomé Ramírez Sierra y Kevin Serna Álvarez.

32) Por la Iniciativa Democrática de España y las Américas (IDEA): los señores Andrés Pastrana, expresidente de la República de Colombia y, Asdrúbal Aguiar, Secretario General de IDEA.

33) Por la Escuela Libre de Derecho México: la señora Andrea Marlenne Castillo

34) El señor y la señora Álvaro Molinares y Luiza Tavares da Motta

35) El señor Alfredo Ortega Franco

36) El señor Amaury A. Reyes-Torres

37) El señor Andrés Figueroa Galvis

38) El señor Björn Arp

39) El señor Carlos Eduardo García Granados

40) La señora y el señor Carolina Rodríguez Bejarano y Eudoro Echeverri Quintana

41) El señor Damian González-Salzberg

42) La señora y el señor Ayda Malena Imbacuán, y Anderson Muñoz Buitrón

43) Las señoras Dolly Andrea Lugo Cortés y Elizabeth Duarte Cristancho

44) El señor Edier Esteban Manco Pineda

45) Las señoras Jihde Tatiana Hernández Gutiérrez y Alexandra Melissa Valdivia Salazar

46) El señor Harold Bertot Triana

47) La señora y el señor Ilka Treminio Sánchez y Juan Manuel Muñoz

48) Los señores Jorge "Tuto" Quiroga Ramírez, expresidente del Estado Plurinacional de Bolivia y Luis Ángel Vásquez Villamor

49) El señor Juan Reynaldo Salinas Goytia

50) El señor Leonardo Rivera Mendoza

51) El señor y la señora Roberto Ogg Fábrega y Ainoa Prieto García

52) El señor Sergio Armando Villa Ramos

53) La señora y el señor Thairi Moya Sánchez y Víctor Rodríguez Cedeño

54) La señora Xochithl Guadalupe Rangel Romero.

10. En la mencionada audiencia, la representación del Estado Plurinacional de Bolivia solicitó que el Juez Eugenio Raúl Zaffaroni considerara excusarse de la presente Opinión Consultiva. Al respecto, esta Corte advierte que la función consultiva difiere de su competencia contenciosa en la medida en que no existe un litigio a re-

solver[8]. En este sentido, la presente decisión no se refiere a un Estado en particular y constituye un pronunciamiento general sobre las cuestiones planteadas por el Estado solicitante. Por tanto, este Tribunal considera que no se ha configurado ninguna de las causales de impedimento previstas en el párrafo 1 del artículo 19 del Estatuto y, en consecuencia, el Juez Eugenio Raúl Zaffaroni participa en la deliberación y votación de la presente Opinión Consultiva.

11. El 3 de noviembre de 2020, en función del memorando de entendimiento entre la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Secretaría Permanente de la Cumbre Judicial Iberoamericana se consultó a las altas Cortes de los Estados Parte sobre su jurisprudencia relativa a la reelección presidencial u de otros funcionarios de elección popular. Se recibieron los insumos de los siguientes tribunales: 1) Superior Tribunal de Justicia de Brasil; 2) Corte Suprema de Justicia de Colombia; 3) Corte Constitucional de Colombia; 4) Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica; 5) Corte Constitucional del Ecuador; 6) Suprema Corte de Justicia de la Nación de México, y 7) Suprema Corte de Justicia de Uruguay[9].

---

8 *Cfr*. 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 párrs. 25 y 26, y 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. 50.

9 El Superior Tribunal de Justicia de Brasil informó sobre las herramientas disponibles en su página web para buscar jurisprudencia. La Corte Suprema de Justicia de Colombia informó que el tema de la consulta escapaba su competencia, pero remitió la solicitud a la Corte Constitucional de Colombia la cual sí aportó jurisprudencia. La Suprema Corte de Justicia de Uruguay informó que el Poder Judicial uruguayo carece de jurisprudencia sobre el tema, por cuanto ello es competencia de la Corte Electoral independiente, pero informó sobre la normativa constitucional aplicable a la reelección

12. Para la resolución de esta solicitud de Opinión Consultiva, la Corte examinó, tomó en cuenta y analizó los 62 escritos de observaciones, así como las 54 participaciones en audiencia e intervenciones por parte de Estados, la Comisión Interamericana, la Secretaría General de la OEA, organizaciones no gubernamentales, instituciones académicas y personas de la sociedad civil, así como los insumos proporcionados por distintos tribunales de la región (supra párrs. 6, 9 y 11). La Corte agradece estas valiosas contribuciones, las cuales asistieron en ilustrar al Tribunal sobre los distintos temas sometidos a consulta, a efecto de la emisión de la presente Opinión Consultiva.

13. La Corte inició la deliberación de la presente Opinión Consultiva el 3 de junio de 2021 a través de una sesión virtual[10].

III.
COMPETENCIA Y ADMISIBILIDAD

14. El artículo 64.1 de la Convención Americana marca una de las vertientes de la función consultiva de la Corte Interamericana, al establecer 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. Asimismo, podrán consultarla, en lo que les compete, los órganos enumerados en el capítulo X de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires.

---

presidencial. Todos los otros tribunales aportaron jurisprudencia interna sobre el tema.

10 Debido a las circunstancias excepcionales ocasionadas por la pandemia COVID-19, esta opinión consultiva fue deliberada y aprobada durante el 142° Período Ordinario de Sesiones, el cual se llevó a cabo de forma no presencial utilizando medios tecnológicos de conformidad con lo establecido en el Reglamento de la Corte.

15. La consulta sometida a la Corte por el Estado solicitante se ampara en el anteriormente citado artículo 64.1 de la Convención. Colombia es un Estado Miembro de la OEA y, por tanto, está facultado convencionalmente para solicitar a la Corte Interamericana una Opinión Consultiva.

16. El propósito central de dicha función consultiva es que la Corte Interamericana emita una Opinión acerca de la interpretación de la Convención Americana o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos, fijando de este modo su ámbito de competencia. En esta línea, la Corte ha considerado que el artículo 64.1 de la Convención, al referirse a la facultad de la Corte de emitir una Opinión sobre "otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos", es amplio y no restrictivo[11].

17. En forma concordante, los artículos 70[12]y 71[13] del Reglamento regulan los requisitos formales que deben verificarse para

---

11 *Cfr*. "Otros Tratados" Objeto de la Función Consultiva de la Corte (art. 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-1/82 de 24 de septiembre de 1982. Serie A No. 1, punto decisivo primero, y La denuncia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y sus efectos sobre las obligaciones estatales en materia de derechos humanos (Interpretación y alcance de los artículos 1, 2, 27, 29, 30, 31, 32, 33 a 65 y 78 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 3.l), 17, 45, 53, 106 y 143 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos). Opinión Consultiva OC-26/20 de 9 de noviembre de 2020. Serie A No. 26, párr. 14.

12 El artículo 70 del Reglamento de la Corte establece lo siguiente: "Interpretación de la Convención: 1. Las solicitudes de opinión consultiva previstas en el artículo 64.1 de la Convención deberán formular con precisión las preguntas específicas sobre las cuales se pretende obtener la opinión de la Corte. 2. Las solicitudes de opinión consultiva formuladas por un Estado miembro o por la Comisión, deberán indicar, además, las disposiciones cuya interpretación se pide, las consideraciones que originan la consulta y el nombre y dirección del Agente o de los Delegados […]".

que una solicitud sea considerada por la Corte. Básicamente, imponen sobre el Estado u órgano solicitante las siguientes exigencias: (i) formular con precisión las preguntas; (ii) especificar las disposiciones que deben ser interpretadas; (iii) indicar las consideraciones que la originan, y (iv) suministrar el nombre y dirección del agente. Como fue establecido previamente, los requisitos (iii) y (iv) fueron debidamente cumplimentados.

18. Ahora bien, en cuanto a los requisitos (i) y (ii), la Corte hace notar que la consulta presentada por el Estado de Colombia presenta las siguientes características: (a) contiene un apartado denominado "Disposiciones Específicas", en el que se solicita a la Corte interpretar varias normas de "la Declaración Americana, la Carta de la OEA, la Convención Americana, y la Carta Democrática Interamericana", y se enlista una serie de cláusulas de los preámbulos y artículos de estos instrumentos que se solicita a la Corte que interprete; (b) en esta medida, solo la primera pregunta alude de manera específica al artículo 23 de la Convención Americana, mientras que la segunda pregunta no señala de forma particularizada con cuál o cuáles disposiciones indicadas en el apartado de "Disposiciones Específicas" se solicita interpretar; (c) se solicita la interpretación de diferentes disposiciones jurídicas que involucran varios instrumentos regionales, y (d) la segunda pregunta hace referencia, como presupuesto fáctico a "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".

19. Durante el procedimiento relativo a esta solicitud, varias observaciones escritas y orales efectuaron diversas consideraciones sobre la competencia de la Corte para emitir la presente Opinión

---

[13] El artículo 71 del Reglamento de la Corte dispone que: "Interpretación de otros tratados: 1. Si la solicitud se refiere a la interpretación de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos prevista en el artículo 64.1 de la Convención, deberá ser identificado el tratado y las partes en él, las preguntas específicas sobre las cuales se pretende obtener la opinión de la Corte y las consideraciones que originan la consulta […]".

Consultiva, así como sobre la admisibilidad y procedencia de las preguntas formuladas. Por lo tanto, se examinarán a continuación la competencia, admisibilidad y procedencia de dar respuesta a las preguntas formuladas por el Estado solicitante, para lo cual se realizarán las consideraciones pertinentes, en el siguiente orden: (a) el requisito formal de especificar las disposiciones que deben ser interpretadas; (b) la existencia de determinadas peticiones en trámite ante la Comisión Interamericana; (c) la competencia sobre los instrumentos regionales involucrados; (d) la procedencia de la solicitud de Opinión Consultiva; y (e) el requisito formal de formular las preguntas con precisión y la facultad de la Corte de reformular las preguntas planteadas.

A. *El requisito formal de especificar las disposiciones que deben ser interpretadas*

20. La Corte nota que solo la segunda parte de la primera pregunta realizada por Colombia especifica el artículo 23 de la Convención Americana como norma de la cual se solicita interpretación. Sin embargo, Colombia incorporó en su solicitud un apartado general denominado "Disposiciones específicas" con un listado de las disposiciones sobre las cuales se solicita interpretación (supra párr. 18). En este sentido, conforme a la naturaleza de las cuestiones planteadas, la Corte entiende que ambas preguntas se encuentran relacionadas con todas las disposiciones enlistadas en dicho apartado, respecto de las cuales se solicita interpretación, a saber: los cuatro párrafos no enumerados de la parte de considerandos de la resolución de la IX Conferencia Internacional Americana, los seis párrafos no numerados del preámbulo y los artículos XX y XXXIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (en adelante "Declaración Americana"); los párrafos primero a quinto y séptimo no numerados del preámbulo, y el artículo 3.d) de la Carta de la Organización de los Estados Americanos (en adelante "Carta de la OEA"); los cinco párrafos no numerados del preámbulo y los artículos 1, 2, 23, 24, 29 y 32.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y los párrafos primero, quinto, sexto, octavo, noveno, decimosexto, decimoséptimo, decimonoveno y vigésimo, no numerados del preámbulo, así como los artículos 2 a 7 de la Carta Democrática Interamericana (en adelante "Carta Democrática").

21. En suma, la Corte estima que Colombia cumplió con el deber de especificar las disposiciones de la Convención Americana, la Carta de la OEA, la Declaración Americana y la Carta Democrática que requieren interpretación de acuerdo a la consulta estatal.

B. La existencia de determinadas peticiones en trámite ante la Comisión Interamericana

22. Algunas observaciones hicieron alusión a peticiones en trámite ante la Comisión Interamericana que se relacionarían con el tema de la consulta[14]. Sobre esto, la Comisión informó a la Corte sobre la existencia de tres peticiones en la fase de admisibilidad respecto de Bolivia y una en la etapa de fondo respecto de Nicaragua[15], las cuales tendrían relación con las preguntas planteadas por Colombia. Asimismo, en el trámite de la presente Opinión Consultiva, una persona presentó una observación escrita al Tribunal en la cual informó ser el representante de la petición contra Nicaragua y solicitó a la Corte que se declarara inadmisible la presente solicitud ya que, a su criterio, la resolución de la Opinión Consultiva por la Corte desvirtuaría la jurisdicción contenciosa de la Corte en el caso individual pendiente.

23. Al respecto, el Tribunal recuerda, como ha dispuesto en el marco de otros procesos consultivos, que el solo hecho de que existan peticiones ante la Comisión o casos contenciosos relacionados con el tema de la consulta no basta para que la Corte se abstenga de

---

14 Observaciones de la Comisión Interamericana, de la Fundación por el Debido Proceso (DPLF) y del señor Björn Arp.

15 De acuerdo al Informe de Admisibilidad, la petición en contra de Nicaragua se refiere a la alegada afectación a los derechos políticos para presentarse como candidato en igualdad de condiciones de una persona que se presentó como candidato a la Presidencia de Nicaragua en las mismas elecciones donde el Presidente Daniel Ortega buscaba su tercera reelección. *Cfr.* Comisión IDH, Informe No. 179/18; Petición 1360-11 Fabio Gadea Mantilla vs. Nicaragua, 25 de diciembre de 2018. Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/2018/NIAD1360-11ES.pdf

responder las preguntas sometidas a consulta[16]. Esta conclusión de la Corte coincide ampliamente con la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia, la cual ha rechazado reiteradamente toda petición de abstenerse de ejercer su competencia consultiva en situaciones en donde se alegue que, por existir una controversia sobre el punto, lo que se está pidiendo a la Corte es que falle sobre un caso contencioso encubierto[17].

24. La labor interpretativa que este Tribunal debe cumplir, en ejercicio de su función consultiva, difiere de su competencia contenciosa en la medida que no existe un litigio a resolver[18]. El propósito central de la función consultiva es obtener una interpretación judicial sobre una o varias disposiciones de la Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos huma-

---

16 *Cfr.* 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, párrs. 45 a 65, e 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. 24.

17 *Cfr.* Restricciones a la pena de muerte (Arts. 4.2 y 4.4 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-3/83 de 8 de septiembre de 1983. Serie A No. 3, párrs. 38 a 40, y Corte Internacional de Justicia, Interpretación de tratados de Paz, Opinión consultiva de 30 de marzo de 1950 (primera fase), pág 71; Reservas a la Convención sobre Genocidio, Opinión Consultiva, I.C.J. Informes 1951, pág. 19; Consecuencias jurídicas para los Estados de la presencia continuada de Sudáfrica en Namibia (África sudoccidental) a pesar de la Resolución 276 (1970) del Consejo de Seguridad, Opinión Consultiva, I.C.J. Reports 1971, párrs. 32 a 33, y Consecuencias Jurídicas de la Construcción de un Muro en el territorio palestino ocupado. Opinión Consultiva de 9 de julio de 2004, párrs. 43 a 50

18 *Cfr.* Opinión Consultiva OC-15/97, supra, párrs. 25 y 26, y Opinión Consultiva OC-supra, 25/18, párr. 50

nos en los Estados americanos[19]. Por tanto, la función consultiva busca coadyuvar a los Estados Miembros y a los órganos de la OEA para que cumplan de manera cabal y efectiva sus obligaciones internacionales en la materia y definan y desarrollen políticas públicas en derechos humanos, lo cual no constituye un prejuzgamiento de casos o peticiones que se encuentren pendientes ante el sistema interamericano.

25. En virtud de las consideraciones expuestas, la Corte considera que tiene competencia para pronunciarse sobre las preguntas planteadas por Colombia.

C. La competencia sobre los instrumentos regionales involucrados

26. La Corte ya ha establecido que la función consultiva le permite interpretar cualquier norma de la Convención Americana, sin que ninguna parte o aspecto de dicho instrumento esté excluido del ámbito de interpretación. En este sentido, es evidente que la Corte tiene, en virtud de ser "intérprete última de la Convención Americana"[20], competencia para emitir, con plena autoridad, interpretaciones sobre todas las disposiciones de la Convención, incluso aquellas de carácter procesal[21].

27. Asimismo, como ya fue afirmado en otros precedentes, la Carta de la OEA es un tratado respecto del cual la Corte puede ejercer su competencia consultiva en virtud del artículo 64.1 de la Convención[22]. Además, el artículo 64.1 de la Convención Americana autoriza a la Corte para rendir opiniones consultivas sobre la inter-

---

19 *Cfr.* Opinión Consultiva OC-3/83, supra, párr. 22, y Opinión Consultiva OC-supra, 25/18, párr. 50

20 *Cfr.* 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, y Opinión Consultiva OC-26/20, supra, párr. 25.

21 *Cfr.* Opinión Consultiva OC-20/09, supra, párr. 18, y Opinión Consultiva OC-26/20, supra, párr. 25.

22 Opinión Consultiva OC-10/89 del 14 de julio de 1989. Serie A No. 10, párr. 44, y Opinión Consultiva OC-26/20, supra, párr. 26.

pretación de la Declaración Americana, en el marco y dentro de los límites de su competencia en relación con la Carta de la OEA y la Convención u otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos[23]. En este sentido, en la presente Opinión, la Corte recurrirá a la Declaración Americana, al interpretar las obligaciones emanadas de la Carta de la OEA, en su abordaje de las preguntas planteadas por Colombia.

28. Adicionalmente, la Corte nota que el Estado se ha referido a diversas cláusulas de los preámbulos de los cuatro instrumentos. En esta línea, la Corte estima pertinente precisar que la función consultiva puede llevar a que tenga que examinar los preámbulos de los instrumentos internacionales traídos a conocimiento de la Corte, los cuales pueden cumplir diversas funciones en el marco de la actividad interpretativa[24]. Al respecto, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados[25] (en adelante "Convención de Viena") en su artículo 31.2, dispone que el texto de un tratado comprende también el preámbulo y los anexos. La Corte se ha referido, por ejemplo al preámbulo de la Convención Americana, en tanto contiene "referencias que permiten establecer el objeto y fin del tratado"[26], así como para dilucidar la intención de sus redactores[27].

---

23 *Cfr.* Opinión Consultiva OC-10/89, supra, punto decisivo primero y único, y Opinión Consultiva OC-26/20, supra, párr. 26.

24 *Cfr.* Opinión Consultiva OC-26/20, supra, párr. 27.

25 Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, U.N. Doc A/CONF.39/27 (1969), U.N.T.S. vol. 1155, p. 331, suscrita en Viena el 23 de mayo de 1969, entró en vigor el 27 de enero de 1980.

26 *Cfr.* 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. 41.

27 *Cfr.* Opinión Consultiva OC-22/16, supra, párr. 47.

29. Finalmente, la Corte nota que el Estado solicitó explícitamente la interpretación de ciertas disposiciones de la Carta Democrática Interamericana. Sobre este instrumento, la Corte ha determinado que constituye un texto interpretativo tanto de la Carta de la OEA como de la Convención Americana[28]. En consecuencia, en la interpretación de la Convención Americana y de la Carta de la OEA, la Corte recurrirá, en lo pertinente, a las disposiciones de la Carta Democrática al abordar las preguntas planteadas por Colombia.

30. En conclusión, la Corte está facultada para pronunciarse en su esfera consultiva sobre el preámbulo y todas las disposiciones de la Convención Americana, la Carta de la OEA, la Declaración Americana y la Carta Democrática traídas a consulta por el Estado colombiano, en los términos indicados y en tanto conciernen a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos, por lo que recaen en el ámbito de la competencia de la Corte.

D. La procedencia de la solicitud de Opinión Consultiva

31. Algunas observaciones subrayaron que la solicitud estaría procurando dar respuesta a sucesos específicos de naturaleza política[29], los cuáles atañen a la soberanía y a la autodeterminación de los Estados de la región y que, además, la segunda pregunta hacía referencia a casos concretos, por lo cual las preguntas deberían ser declaradas total o parcialmente inadmisibles.

32. Respecto al primer punto, esta Corte resalta que solo se pronunciará sobre el contenido y alcance de las obligaciones de derechos humanos que surgen del derecho internacional. Respecto al segundo punto, la Corte nota que el señalamiento de algunos

---

28 *Cfr.* Opinión Consultiva OC-26/20, supra, párr. 42.

29 Ver, por ejemplo, observaciones del Núcleo de estudos em direitos humanos (NESIDH) y Centro de estudos da constituição (CCONS) de la Universidad Federal de Paraná, la Clínica Jurídica en Derechos Humanos de la Universidad Santiago de Cali, la Clínica de Derechos Humanos y Derecho Ambiental de la Universidad del Estado de Amazonas y el Grupo de Investigación "Derechos Humanos en Amazonia", y el señor Andrés Figueroa Galvis.

ejemplos sirve al propósito de ilustrar sobre la potencial trascendencia de fijar criterios e interpretaciones de alcance amplio y general sobre la cuestión jurídica objeto de la consulta, sin que por esto implique que el Tribunal esté emitiendo un pronunciamiento jurídico sobre situaciones específicas[30]. Muy por el contrario, ello permite a la Corte señalar que su Opinión Consultiva no constituye una mera especulación abstracta y que el interés en la misma se justifica por el beneficio que pueda traer a la protección internacional de los derechos humanos, en tanto se refiere a una cuestión basal que toca al sistema interamericano como un todo[31].

33. En suma, la Corte ha entendido que, 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[32]. Ello requiere, en última instancia, un ejercicio delicado de apreciación judicial para discernir el objeto sustancial de la solicitud que pueda alcanzar pretensiones 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, a fin de coadyuvar a los Estados Miembros y a los órganos de la OEA para que cumplan de manera cabal y efectiva sus obligaciones internacionales[33].

---

30 *Cfr*. 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. 49, y Opinión Consultiva OC- 26/20, supra, párr. 30.

31 *Cfr*. Opinión Consultiva OC-16/99, supra, párr. 49, y Opinión Consultiva OC-26/20, supra, párr. 30.

32 *Cfr*. Opinión Consultiva OC-16/99, supra, párrs. 38 a 41, y Opinión Consultiva OC-26/20, supra, párr. 31.

33 *Cfr*. Opinión Consultiva OC-16/99, supra, párr. 47, y Opinión Consultiva OC-26/20, supra, párr. 31.

34. En consecuencia, la Corte considera que, sin referirse a ningún asunto concreto que pueda haber sido señalado en el trámite del presente procedimiento consultivo a modo ejemplificativo, corresponde dar curso a la consideración del objeto sustancial subyacente en la presente solicitud, a fin de atender el interés general de que la Corte se pronuncie sobre una materia de significancia jurídica en el ámbito regional, esto es, la figura de la reelección presidencial indefinida en el contexto del sistema interamericano.

E. El requisito formal de formular las preguntas con precisión y la facultad de la Corte de reformular las preguntas planteadas

35. En el ejercicio de su función consultiva, la Corte está llamada a desentrañar el sentido, propósito y razón de las normas internacionales sobre derechos humanos[34]. Así, en ejercicio de sus facultades inherentes a la competencia otorgada por el artículo 64 de la Convención, puede tener que precisar o esclarecer y, en ciertos supuestos, reformular, las preguntas que se le plantean, con el fin de determinar con claridad el objeto sustancial de su labor interpretativa[35].

36. Al respecto, la Corte considera que la primera pregunta planteada por Colombia fue enunciada de manera clara, sin que resulte necesaria una reformulación más allá de la referencia a las disposiciones jurídicas relevantes, como fue señalado supra. No obstante, el Tribunal advierte que la segunda pregunta está fácticamente condicionada, en tanto se refiere a conductas estatales hipotéticas y pretende que la Corte determine en abstracto sus posibles consecuencias, así como su conformidad o no con el marco normativo internacional. Sobre este punto, este Tribunal reitera que, en el ejercicio de su función consultiva, la Corte no está llamada a resol-

---

34 *Cfr*. Responsabilidad internacional por expedición y aplicación de leyes violatorias de la Convención (arts. 1 y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-14/94 de 9 de diciembre de 1994. Serie A No. 14, párr. 23, y Opinión Consultiva OC-26/20, supra, párr. 33.

35 *Cfr*. Opinión Consultiva OC-25/18, supra, párr. 55, y Opinión Consultiva OC-26/20, supra, párr. 33.

ver cuestiones de hecho, sino a desentrañar el sentido, propósito y razón de las normas internacionales sobre derechos humanos[36]. En virtud de ello, este Tribunal reconducirá la segunda pregunta a la compatibilidad de la reelección presidencial indefinida con la existencia de la democracia representativa en el sistema interamericano de protección de derechos humanos. La Corte considera que esta redacción permite un mejor ejercicio de su función consultiva y refleja la esencia de la segunda interrogante planteada por Colombia.

37. Por tanto, la Corte procede a reformular las preguntas planteadas por Colombia, de la siguiente forma:

> Teniendo en cuenta los cuatro párrafos no numerados de la parte de considerandos de la resolución de la IX Conferencia Internacional Americana, los seis párrafos no numerados del preámbulo y los artículos XX y XXXIII de la de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; los párrafos primero a quinto y séptimo no numerados del preámbulo, y el artículo 3.d) de la Carta de la Organización de los Estados Americanos; los cinco párrafos no numerados del preámbulo y los artículos 1, 2, 23, 24, 29 y 32.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y los párrafos primero, quinto, sexto, octavo, noveno, decimosexto, decimoséptimo, decimonoveno y vigésimo, no numerados del preámbulo, así como los artículos 2 a 7 de la Carta Democrática:
>
> i.1) ¿Es la reelección presidencial indefinida un derecho humano protegido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos? En este sentido, 2) ¿Resultan contrarias al artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos 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, 3) ¿Es la limitación o prohibición de la reelección presidencial una restricción de los derechos po-

---

36 *Cfr*. Opinión Consultiva OC-14/94, supra, párr. 23, y Opinión Consultiva OC-26/20, supra, párr. 33.

líticos que resulta acorde a los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la materia?

ii. ¿Es la reelección presidencial indefinida compatible con la existencia de la democracia representativa en el sistema interamericano de protección de derechos humanos?

38. Para efectos de la presente Opinión Consultiva este Tribunal entenderá como "reelección presidencial indefinida" la permanencia en el cargo de la persona que ejerza la Presidencia de la República por más de dos períodos consecutivos de duración razonable. Esta duración no podrá ser modificada durante la vigencia del mandato de aquél.

39. Al respecto, esta Corte advierte que la solicitud planteada por Colombia solo se refiere a la reelección presidencial indefinida y no en general a la figura de la reelección presidencial. Además, de la solicitud se infiere que las preguntas de Colombia se relacionan con la figura de la reelección presidencial indefinida en un sistema presidencial. Por tanto, las consideraciones que realice este Tribunal en la presente Opinión Consultiva se circunscriben a la posibilidad de reelección presidencial indefinida en un sistema presidencial como el descrito en el párrafo 87 infra. Asimismo, es necesario destacar que no se hará referencia a la reelección indefinida de otros cargos distintos a la Presidencia de la República, ni a la posibilidad de reelección del Presidente de la República en general, cuando no tenga el carácter de indefinida en los términos descritos en el párrafo anterior.

40. Asimismo, este Tribunal recuerda que la función consultiva constituye "un servicio que la Corte está en capacidad de prestar a todos los integrantes del sistema interamericano, con el propósito de coadyuvar al cumplimiento de sus compromisos internacionales" sobre derechos humanos[37]. Asimismo, la Corte reitera, como lo ha

---

[37] *Cfr.* Opinión Consultiva OC-1/82, párr. 39, y Derechos a la libertad sindical, negociación Colectiva y huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género. (Interpretación y alcance de los artículos 13, 15, 16, 24, 25 y 26, en relación con los artículos 1.1 y 2 de

hecho en otras oportunidades[38], que la labor interpretativa que debe cumplir en ejercicio de su función consultiva busca no solo desentrañar el sentido, propósito y razón de las normas internacionales sobre derechos humanos, sino, sobre todo, coadyuvar a los Estados Miembros y a los órganos de la OEA para que cumplan de manera cabal y efectiva sus obligaciones internacionales en la materia y definan y desarrollen políticas públicas en derechos humanos. Se trata, en efecto, de interpretaciones que contribuyan a fortalecer el sistema de protección de los derechos humanos.

41. La Corte estima necesario, además, recordar que, conforme al derecho internacional, cuando un Estado es parte de un tratado internacional, como la Convención Americana, dicho tratado obliga a todos sus órganos, incluidos los poderes judicial y legislativo, por lo que la violación por parte de alguno de dichos órganos genera responsabilidad internacional para aquél. Es por tal razón que estima necesario que los diversos órganos del Estado realicen el correspondiente control de convencionalidad, también sobre la base de lo que señale en ejercicio de su competencia no contenciosa o consultiva, la que innegablemente comparte con su competencia contenciosa, el propósito del sistema interamericano de derechos humanos, el cual es, "la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos"[39].

---

la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de los artículos 3, 6, 7 y 8 del Protocolo de San Salvador, de los artículos 2, 3, 4, 5 y 6 de la Convención de Belem do Pará, de los artículos 34, 44 y 45 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, y de los artículos ii, iv, xiv, xxi y xxii de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre). Opinión Consultiva OC-27/21 de 5 de mayo de 2021. Serie A No. 27, párr. 35.

38 *Cfr.* Opinión Consultiva OC-1/82, párr. 25, y Opinión Consultiva OC-27/21, supra, párr. 35.

39 *Cfr.* 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, supra, párr. 31, y Opinión Consultiva OC-27/21, supra, párr. 36.

42. A efecto de dar una respuesta adecuada a las preguntas realizadas, la Corte ha decidido estructurar la presente Opinión de la siguiente forma: (1) en el capítulo IV se realizan consideraciones sobre democracia, Estado de Derecho y derechos humanos; (2) en el capítulo V se realizarán algunas consideraciones sobre los principios de la democracia representativa; (3) en el capítulo VI se responde la primera pregunta de Colombia, y (4) en el capítulo VII se responde la segunda pregunta.

IV.

DEMOCRACIA, ESTADO DE DERECHO Y DERECHOS HUMANOS

43. La Corte ha establecido, desde sus primeras decisiones, que "[e]l concepto de derechos y libertades y, por ende, el de sus garantías, es también inseparable del sistema de valores y principios que lo inspira. En una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de Derecho constituyen una tríada, cada uno de cuyos componentes se define, completa y adquiere sentido en función de los otros"[40].

44. La sola existencia de un régimen democrático no garantiza, per se, el permanente respeto del Derecho Internacional, incluyendo al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, lo cual ha sido así considerado incluso por la propia Carta Democrática Interamericana[41]. La legitimación democrática de determinados hechos o actos en una sociedad está limitada por las normas y obligaciones internacionales de protección de los derechos humanos reconocidos en tratados como la Convención Americana, de modo que la existencia de un verdadero régimen democrático está determinada por sus ca-

---

40 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. 26, y Opinión Consultiva OC- 27/21, supra, 40 párr. 39.

41 *Cfr.* Asamblea General de la OEA, Carta Democrática Interamericana, Resolución AG/RES. 1 (XXVIII-E/01) de 11 de septiembre de 2001.

racterísticas tanto formales como sustanciales[42]. En este sentido, existen límites a lo "susceptible de ser decidido" por parte de las mayorías en instancias democráticas, en las cuales también debe primar un control de convencionalidad, que es función y tarea de cualquier autoridad pública y no solo del Poder Judicial[43].

45. Si bien el principio democrático implica que los gobernantes serán electos por la mayoría, uno de los objetivos principales de una democracia debe ser el respeto de los derechos de las minorías. Este respeto se garantiza mediante la protección del Estado de Derecho y de los derechos humanos.

46. La interdependencia entre democracia, Estado de Derecho y protección de los derechos humanos es la base de todo el sistema del que la Convención forma parte[44].

47. En efecto, los considerandos de la Resolución de la IX Conferencia Internacional Americana, mediante la cual se adoptó la Declaración Americana, establecen:

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 socia-

---

42 *Cfr.* Caso Gelman Vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Serie C No. 221, párr. 239.

43 *Cfr.* Caso Gelman Vs. Uruguay, supra, párr. 239.

44 *Mutatis mutandi*, 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, y Opinión Consultiva OC-26/20, supra, párr. 72. De forma similar, el preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece "[c]onsiderando esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de Derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión". Asimismo, la Declaración de Varsovia destacó en su preámbulo "la interdependencia entre la paz, el desarrollo, los derechos humanos y la democracia". *Cfr.* Declaración de Varsovia, aprobada por la Conferencia Ministerial de la Comunidad de Democracias convocada en Varsovia, Polonia, el 27 de junio de 2000.

les y jurídicas, no sin reconocer que deberán fortalecerlo cada vez más en el campo internacional, a medida que esas circunstancias vayan siendo más propicias[45].

48. El preámbulo de la Convención Americana señala que esta fue acordada "[r]eafirmando 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". Asimismo, en cinco de sus artículos se hace alusión expresa a la democracia[46], asumiéndose que esta es la forma de gobierno en la cual es posible respetar y garantizar los derechos humanos contenidos en la Convención.

49. Además, el principio democrático se encuentra recogido en la Carta de la OEA, instrumento constitutivo de la organización y fundamental del sistema interamericano[47]. En efecto, el preámbulo de la Carta de la OEA, tras la modificación realizada en el Protocolo de Cartagena de 1985, establece que "la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región". De este modo, el artículo 2 de la Carta de la OEA establece una serie de propósitos esenciales que procura alcanzar, entre ellos "afianzar la paz y la seguridad del continente" y "promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención" a fin de "realizar los principios en que se funda y cumplir sus obligaciones regionales de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas".

50. Adicionalmente, en el artículo 3 de la Carta de la OEA señala que "la solidaridad de los Estados americanos y los altos fines que con ella se persiguen, requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa", y que "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".

---

45 Resolución de la IX Conferencia Internacional Americana, Considerando cuarto.

46 Artículos 15, 16, 22, 29 32.

47 *Cfr.* Opinión Consultiva OC-6/86, supra, párr. 34, y Opinión Consultiva OC- y 26/20, supra, párr. 72.

51. Diversas resoluciones de la OEA han resaltado la importancia de fortalecer el Estado de Derecho, así como la interrelación entre este, la democracia y la garantía de los derechos humanos[48]. En este sentido, por ejemplo, la Resolución XXVII de la Décima Conferencia Interamericana de Caracas de 1954 señaló que:

> compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión". Asimismo, la Declaración de Varsovia destacó en su preámbulo "la interdependencia entre la paz, el desarrollo, los derechos humanos y la democracia". *Cfr.* Declaración de Varsovia, aprobada por la Conferencia Ministerial de la Comunidad de Democracias convocada en Varsovia, Polonia, el 27 de junio de 2000compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión". Asimismo, la Declaración de Varsovia destacó en su preámbulo "la interdependencia entre la paz, el desarrollo, los derechos humanos y la democracia". Cfr.

---

48 *Cfr.* Décima Conferencia Interamericana de Caracas de 1954. Resolución XXVII sobre el Fortalecimiento del sistema de protección de los Derechos Humanos, y Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos. Resolución AG/RES. 835 (XVI O/86) de 15 de noviembre de 1986; Asamblea General de la OEA, Resolución AG/RES. 1504 (XXVII-O/97) aprobada en la séptima sesión plenaria, celebrada el 5 de junio de 1997; Asamblea General de la OEA, Resolución AG/DEC. 85 (XLVI-O/16), aprobada en la segunda sesión plenaria, celebrada el 14 de junio de 2016, punto Declarativo 2; Asamblea General de la OEA. Resolución AG/RES. 2894 (XLVI-O/16), aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 15 de junio de 2016, Resolutivo 1; Asamblea General de la OEA. Resolución AG/RES. 2905 (XLVII-O/17), aprobada en la primera sesión plenaria, celebrada el 20 de junio de 2017, Resolutivo 1; Asamblea General de la OEA. Resolución AG/RES. 2927 (XLVIII-O/18), aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 5 de junio de 2018), Resolutivo 1; Resolución AG/RES. 2931 (XLIX-O/19), aprobada en la primera sesión plenaria, celebrada el 27 de junio de 2019, Resolutivos 1 y 2, y Resolución AG/RES. 2958 (L-O/20), aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 21 de octubre de 2020, punto "v", Resolutivo 2.

Declaración de Varsovia, aprobada por la Conferencia Ministerial de la Comunidad de Democracias convocada en Varsovia, Polonia, el 27 de junio de 2000.

> […] el fortalecimiento y ejercicio efectivo de la democracia y prevención de la intervención totalitaria exigen, no sólo medidas represivas, sino también otras que aseguren el cabal funcionamiento de las instituciones democráticas, entre cuyas medidas adquieren relieve importante los sistemas de protección de los derechos y las libertades del ser humano mediante la acción internacional o colectiva[49].

52. Asimismo, el Protocolo de San Salvador reconoce la gran importancia de que los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales sean "reafirmados, desarrollados, perfeccionados y protegidos, sobre la base del respeto integral a los derechos de la persona, el régimen democrático representativo de gobierno, así como el derecho de sus pueblos al desarrollo, a la libre determinación y a disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales"[50].

53. La relación entre derechos humanos, Estado de Derecho y democracia quedó plasmada en la Carta Democrática Interamericana[51]. Este instrumento jurídico es una norma de interpretación au-

---

49 Décima Conferencia Interamericana de Caracas de 1954. Resolución XXVII sobre el Fortalecimiento del sistema de protección de los Derechos Humanos

50 Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ("Protocolo de San Salvador"), Preámbulo

51 *Cfr.* OEA. Carta Democrática Interamericana. Aprobada en la primera sesión plenaria de la Asamblea General de la OEA, celebrada el 11 de septiembre de 2001 durante el Vigésimo Octavo Período de Sesiones, artículos 3 y 4. El Comité Jurídico Interamericano ha sostenido que "la Carta Democrática Interamericana fue concebida como una herramienta para actualizar, interpretar y aplicar la Carta fundamental de la OEA en materia de democracia representativa, y representa un desarrollo progresivo del Derecho Internacional". CJI/RES. 159 (LXXV-O/09).

téntica de los tratados a que se refiere, pues recoge la interpretación que los propios Estados miembros de la OEA, incluyendo a los Estados parte en la Convención, hacen de las normas atingentes a la democracia tanto de la Carta de la OEA como de ésta[52].

54. La Carta Democrática señala expresamente que "[l]os pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla"[53]. En este sentido, se reconoce que "la democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas"[54]. Asimismo, la Carta Democrática 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"[55]. Es tal el rol fundamental que los Estados de la región le han dado a la democracia representativa, que la Carta Democrática establece un sistema de garantía colectiva mediante el cual, cuando "se produzca una alteración del orden consti-

---

52 Los considerandos 2 y 4 del Preámbulo de la Convención establecen lo siguiente: "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; […] Considerando que estos principios han sido consagrados en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos que han sido reafirmados y desarrollados […]". En este sentido, la Carta también podría ser catalogada como un acuerdo entre los Estados parte en ambos tratados acerca de la aplicación e interpretación de esos instrumentos (Art. 31.3.a) de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados: "Juntamente con el contexto, habrá de tenerse en cuenta: a) todo acuerdo ulterior entre las partes acerca de la interpretación del tratado o de la aplicación de sus disposiciones". *Cfr. Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348, párr. 114, y Opinión Consultiva OC-26/20, *supra*, párr. 139.

53 Carta Democrática Interamericana, artículo 1.

54 Carta Democrática Interamericana, artículo 1.

55 Carta Democrática Interamericana, artículo 2.

tucional que afecte gravemente [el] orden democrático" de un Estado, otros Estados o el Secretario General podrán solicitar la convocatoria inmediata del Consejo Permanente, y de constatarse que "se ha producido la ruptura del orden democrático en un Estado Miembro y que las gestiones diplomáticas han sido infructuosas, conforme a la Carta de la OEA tomará la decisión de suspender a dicho Estado Miembro del ejercicio de su derecho de participación en la OEA con el voto afirmativo de los dos tercios de los Estados Miembros"[56].

55. Tomando en cuenta lo anterior es claro que el ejercicio efectivo de la democracia en los Estados americanos constituye una obligación jurídica internacional y estos soberanamente han consentido en que dicho ejercicio ha dejado de ser únicamente un asunto de su jurisdicción doméstica, interna o exclusiva[57].

56. Por tanto, el principio democrático inspira, irradia y guía la aplicación de la Convención Americana de forma transversal. Constituye tanto un principio rector como una pauta interpretativa. Como principio rector, articula la forma de organización política elegida por los Estados americanos para alcanzar los valores que el sistema quiere promover y proteger, entre los cuales se encuentra la plena vigencia de los derechos humanos[58]. Como pauta interpretativa, brinda una clara orientación para su observancia a través de la división de poderes y el funcionamiento propicio de las instituciones democráticas de los Estados parte en el marco del Estado de Derecho[59].

57. Una de las formas mediante la cual el sistema interamericano asegura el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político es mediante la protección de los derechos políticos consagrados en el artículo XX de la Declaración Americana y el artículo

---

56 Carta Democrática Interamericana, artículos 20 y 21.

57 *Cfr.* Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas, supra, y Opinión Consultiva OC-26/20, supra, párr. 72.

58 *Cfr.* Opinión Consultiva OC-26/20, *supra*, párr. 72.

59 *Cfr.* Opinión Consultiva OC-26/20, *supra*, párr. 72.

23 de la Convención[60]. El ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención[61].

58. El artículo XX de la Declaración Americana establece que "[t]oda 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".

59. Por su parte, el artículo 23.1 de la Convención establece que todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: i) a la participación en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por representantes libremente elegidos; ii) a votar y a ser elegido en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de los electores, y iii) a acceder a las funciones públicas de su país, en condiciones generales de igualdad. A diferencia de otros artículos de la Convención, el artículo 23 establece que, sus titulares no solo deben gozar de derechos, sino también de "oportunidades". Este último término implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos[62]. Por lo tanto, el Estado debe propiciar las condiciones y mecanismos para que dichos derechos puedan ser

---

60 *Cfr*. Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 141, y Caso Petro Urrego Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2020. Serie C No. 406, párr. 93.

61 *Cfr*. Caso Castañeda Gutman Vs. México, supra, párr. 143, y Caso Petro Urrego Vs. Colombia, supra,, párr. 93

62 *Cfr*. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 195, y Caso Petro Urrego Vs. Colombia, supra, párr. 93

ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación[63].

60. La participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan de forma individual u organizadas, con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa[64].

61. 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. El derecho al voto es uno de los elementos esenciales para la existencia de la democracia y una de las formas en que los ciudadanos expresan libremente su voluntad y ejercen el derecho a la participación política. Este derecho implica que los ciudadanos pueden decidir directamente y elegir libremente y en condiciones de igualdad a quienes los representarán en la toma de decisiones de los asuntos públicos[65].

62. Por su parte, la participación política mediante el ejercicio del derecho a ser elegido supone que los ciudadanos puedan postularse como candidatos en condiciones de igualdad y que puedan ocupar los cargos públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad de votos necesarios para ello[66].

63. 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

---

63 *Cfr*. Caso Yatama Vs. Nicaragua, supra, párr. 192, y Caso Petro Urrego Vs. Colombia, supra, párr. 93.

64 *Cfr*. Caso Castañeda Gutman Vs. México, supra, párr. 146, y Caso Petro Urrego Vs. Colombia, supra, párr. 93.

65 *Cfr*. Caso Castañeda Gutman Vs. México, supra, párr. 147.

66 *Cfr*. Caso Castañeda Gutman Vs. *México*, *supra*, párr. 148.

sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores[67].

64. Finalmente, el derecho a tener acceso a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad protege el acceso a una forma directa de participación en el diseño, desarrollo y ejecución de las políticas estatales a través de funciones públicas. Se entiende que estas condiciones generales de igualdad están referidas tanto al acceso a la función pública por elección popular como por nombramiento o designación[68].

65. Las obligaciones que emanan del artículo 23 de la Convención deben ser interpretadas tomando en cuenta el compromiso de los Estados de la región de establecer democracias representativas y respetar el Estado de Derecho, el cual se desprende de la propia Convención Americana, la Carta de la OEA y la Carta Democrática Interamericana.

V.

LOS PRINCIPIOS DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

66. La Corte recuerda que el objeto y fin de la Convención es "la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos"[69]69, a propósito de lo cual fue diseñada para proteger los derechos humanos de las personas independientemente de su nacionalidad, frente a su propio Estado o a cualquier otro[70]. El compromiso

---

67 *Cfr.* Caso Yatama Vs. Nicaragua, supra, párr. 207, y Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 149.

68 *Cfr.* Caso Yatama Vs. Nicaragua, supra, párr. 200, y Caso Defensor de Derechos Humanos y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 283, párr. 186.

69 Opinión Consultiva OC-2/82, *supra*, párr. 29, y Opinión Consultiva OC-26/20, *supra*, párr. 53.

70 *Cfr.* Opinión Consultiva OC-2/82, *supra*, párr. 33, y Opinión Consultiva OC-26/20, *supra*, párr. 53.

estatal con el pleno respeto y garantía de los derechos humanos, tal como manda el artículo 1 de la Convención Americana, constituye un presupuesto esencial de la consolidación democrática y abona a un posicionamiento legítimo del Estado frente a la comunidad internacional[71].

67. De acuerdo a la Carta Democrática Interamericana "[s]on 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"[72].

68. Asimismo, el artículo 4 de mismo instrumento establece que "[s]on componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, 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".

69. Estos artículos definen entonces las características básicas de una democracia representativa, sin las cuales un sistema político dejaría de tener tal carácter. En esa medida, a juicio de la Corte, constituyen criterios orientadores para responder las preguntas planteadas en la solicitud de Opinión Consultiva. A continuación, se procederá a desarrollar algunas de estas características, las cuales se relacionan con la presente Opinión Consultiva.

70. Ya en párrafos previos de la presente Opinión (supra párrs. 43 a 65), la Corte se refirió al respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales como uno de los elementos constitutivos de una democracia representativa. En este sentido, la única

---

71 Opinión Consultiva OC-26/20, *supra*, párr. 53.

72 Carta Democrática Interamericana, artículo 3.

forma como los derechos humanos pueden tener una eficacia normativa verdadera es reconociendo que ellos no pueden estar sometidos al criterio de las mayorías, ya que precisamente esos derechos han sido concebidos como limitaciones al principio mayoritario. Esta Corte ha resaltado que la protección de los derechos humanos constituye un límite infranqueable a la regla de mayorías, es decir, a la esfera de lo "susceptible de ser decidido" por parte de las mayorías en instancias democráticas[73]. En efecto, no puede condicionarse la validez de un derecho humano reconocido por la Convención a los criterios de las mayorías y a su compatibilidad con los objetivos de interés general, por cuanto eso implicaría quitarle toda eficacia a la Convención y a los tratados internacionales de derechos humanos.

71. En segundo lugar, el artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana establece como un elemento constitutivo de la democracia representativa el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de Derecho. En una democracia representativa es necesario que el ejercicio del poder se encuentre sometido a reglas, fijadas de antemano y conocidas previamente por todos los ciudadanos, con el fin de evitar la arbitrariedad. Este es precisamente el sentido del concepto Estado de Derecho[74]. En esa medida el proceso democrático, requiere de ciertas reglas que limiten el poder de las mayo-

---

73 *Cfr.* Caso Gelman Vs. Uruguay, supra, párr. 239.

74 En este sentido, el Comité Jurídico Interamericano ha enfatizado que "existe un vínculo vital entre el ejercicio efectivo de la democracia representativa y el Estado de Derecho, el cual se expresa concretamente en la observancia de todos los elementos esenciales de la democracia representativa y los componentes fundamentales del ejercicio de la misma. Por consiguiente, el régimen democrático no se agota en los procesos electorales, sino que se expresa también en el ejercicio legítimo del poder dentro del marco del estado de derecho que incluye el respeto a los elementos, componentes y atributos de la democracia […]". Comité Jurídico Interamericano. Elementos esenciales y fundamentales de la democracia representativa y su vinculación con la acción colectiva en el marco de la Carta Democrática Interamericana, Resolución CJI/RES. 159 (LXXV-O/09) de 12 de agosto de 2009, Resolutivo 4.

rías expresado en las urnas para proteger a las minorías. Por lo tanto, las reglas de acceso al ejercicio del poder no pueden ser modificadas sin ningún límite por quienes temporalmente se encuentren ejerciendo el poder político. La identificación de la soberanía popular con la mayoría expresada en las urnas es insuficiente para atribuir a un régimen el carácter democrático, el cual se justifica realmente en el respeto de las minorías y la institucionalización del ejercicio del poder político, el cual está sujeto a límites jurídicos y sometido a un conjunto de controles.

72. Tanto la Carta Democrática como el artículo 23 de la Convención Americana y el artículo XX de la Declaración Americana, establecen la obligación de realizar elecciones periódicas. En este sentido, la Corte ha señalado que la realización de elecciones para escoger a los representantes del pueblo es uno de los fundamentos principales de las democracias representativas[75]. Esta obligación de celebrar elecciones periódicas implica indirectamente que los mandatos de cargos de la Presidencia de la República deben tener un período fijo. Los Presidentes no pueden ser elegidos por plazos indefinidos. Este Tribunal resalta que la mayoría de los Estados Parte de la Convención incluyen en su legislación limitaciones temporales al mandato del Presidente[76].

---

75 *Cfr*. Mutatis mutandis, Caso Castañeda Gutman Vs. México, supra, párr. 147

76 *Véase por ejemplo,* Constitución de la Nación Argentina, artículo 90; Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, artículo 169; Constitución Política de la República Federativa de Brasil, artículo 82; Constitución Política de la República de Chile, artículo 25; Constitución Política de la República de Colombia, artículo 190; Constitución Política de la República de Costa Rica, artículo 134; Constitución Política de la República del Ecuador, artículo 144; Constitución Política de la República de El Salvador, artículo 154; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 83; Constitución Política de la República de Guatemala, artículo 184; Constitución Política de la República de Nicaragua, artículo 148; Constitución Política de la República de Panamá, artículo 177; Constitución de la República del Paraguay, artículo 229; Constitución Política de la República del Perú, artículo 112; Constitución Política de la República

73. Esta prohibición de mandatos indefinidos busca evitar que las personas que ejercen cargos por elección popular se perpetúen en el ejercicio del poder. En este sentido, la Corte resalta que la democracia representativa se caracteriza por que el pueblo ejerce el poder mediante sus representantes establecidos por la Constitución, los cuales son elegidos en elecciones universales. La perpetuación de una persona en el ejercicio de un cargo público conlleva al riesgo de que el pueblo deje de ser debidamente representado por sus elegidos, y que el sistema de gobierno se asemeje más a una autocracia que a una democracia. Esto puede suceder incluso existiendo elecciones periódicas y límites temporales para los mandatos.

74. En este sentido, los Estados en la región manifestaron en la Declaración de Santiago de Chile de 1959 que "[l]a perpetuación en el poder, o el ejercicio de éste sin plazo alguno y con manifiesto propósito de perpetuación, son incompatibles con el ejercicio efectivo de la democracia"[77]. Sobre esta Declaración, el Comité Jurídico Interamericano ha señalado que enuncia "algunos de los atributos de la Democracia que están plenamente vigentes, los cuales deben relacionarse con los elementos esenciales y componentes fundamentales enumerados en la Carta Democrática Interamericana"[78].

75. En consecuencia, este Tribunal considera que, de la obligación de realizar elecciones periódicas unido a lo señalado por la Declaración de Santiago, es posible concluir que los principios de la democracia representativa que fundan el sistema interamericano incluyen la obligación de evitar que una persona se perpetúe en el poder.

Dominicana, artículo 124; Constitución Política de la República Oriental del Uruguay, artículo 152, y Constitución Política de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 230.

77 Acta de la Quinta Reunión de Consultas de Ministros de Relaciones Exteriores llevada a cabo en Santiago de Chile del 12 al 18 de agosto de 1959. Declaración de Santiago, punto declarativo 3.

78 Comité Jurídico Interamericano CJI/RES. 159 (LXXV-O/09), *supra*, Resolutivo 3.

76. Por otro lado, la Corte advierte que la periodicidad de las elecciones, también tiene como objetivo asegurar que distintos partidos políticos o corrientes ideológicas puedan acceder al poder. Sobre este punto, la Carta Democrática Interamericana establece que otro de los elementos de la democracia representativa es el "régimen plural de partidos y organizaciones políticas"[79]. En este sentido, este Tribunal resalta que las agrupaciones y los partidos políticos tienen un papel esencial en el desarrollo democrático[80].

77. El pluralismo político es fomentado por la Convención Americana al establecer el derecho de todos los ciudadanos a ser elegidos y de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país, la libertad de pensamiento y expresión, el derecho de reunión, el derecho de asociación y la obligación de garantizar los derechos sin discriminación. La Corte ha establecido que estos derechos hacen posible el juego democrático[81]. En este sentido, la Carta Democrática Interamericana establece que "[l]a 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"[82]. De forma similar, la Declaración de Viña del Mar señaló que:

> La gobernabilidad en democracia supone la representación y participación de todos los habitantes de nuestros Estados, sin consideración de origen, raza, religión o sexo, con especial consideración a las poblaciones indígenas, pues ello refrenda la legitimidad de la democracia política. Ello implica reconocer la contribución de las mayorías y de las minorías al perfeccionamiento de nuestros modelos democráticos. Compatibilizar estos

---

79 Carta Democrática Interamericana, artículo 3

80 VI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y Presidentes de Gobierno: Declaración de Viña del Mar, de 10 y 11 de noviembre de 1996, párr. 24.

81 *Cfr.* Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 140

82 *Cfr.* Carta Democrática Interamericana, artículo 2.

requerimientos con el respeto al principio de la igualdad entre todos los hombres y mujeres que habitan Iberoamérica, constituye un desafío para nuestra[s] sociedades[83].

78. El sistema democrático implica que la persona con la mayor cantidad de votos asume el cargo de elección popular[84]. Sin embargo, siempre se debe garantizar el derecho de las minorías a plantear ideas y proyectos alternativos, así como su oportunidad de ser electos. En este sentido, el pluralismo político implica la obligación de garantizar la alternancia en el poder: que una propuesta de gobierno pueda ser sustituida por otra distinta, tras haber obtenido la mayoría necesaria en las elecciones. Esta debe ser una posibilidad real y efectiva de que diversas fuerzas políticas y sus candidatos puedan ganar el apoyo popular y reemplazar al partido gobernante.

79. Por otra parte, los artículos 3 y 4 de la Carta Democrática Interamericana resaltan que en las democracias el poder se debe acceder y ejercer con sujeción al Estado de Derecho y bajo el imperio de la ley. El juego democrático solamente es posible si todas las partes respetan los límites impuestos por la ley que permiten la propia existencia de la democracia, como lo son los límites temporales de los mandatos presidenciales. En este sentido, el respeto pleno al Estado de Derecho implica que las modificaciones de las normas relativas al acceso al poder de forma que beneficien a la persona que se encuentra en el poder, y pongan en una situación desventajosa a las minorías políticas, no son susceptibles de ser decididas por mayorías ni sus representantes (supra párr. 70). De esta manera, se evita que gobiernos autoritarios se perpetúen en el poder a través del cambio de las reglas del juego democrático y, de esta forma, se erosione la protección de los derechos humanos.

80. Finalmente, el artículo tercero de la Carta Democrática Interamericana enuncia entre los elementos constitutivos de una democracia la separación e independencia de los poderes públicos. La separación del poder del Estado en distintas ramas y órganos guarda estrecha relación con el propósito de preservar la libertad de los

---

83 Declaración de Viña del Mar, *supra*, párr. 19.

84 Lo anterior puede ser mediante elecciones directas o indirectas.

asociados, bajo el entendido de que la concentración del poder implica la tiranía y la opresión, así como la división de funciones estatales permite el cumplimiento eficiente de las diversas finalidades encomendadas al Estado.

81. Se tiene entonces que la separación e independencia de los poderes públicos limita el alcance del poder que ejerce cada órgano estatal y, de esta manera, previene su indebida injerencia sobre la actividad de los asociados, garantizando el goce efectivo de una mayor libertad.

82. Ahora bien, la separación e independencia de los poderes públicos supone la existencia de un sistema de control y de fiscalizaciones, como regulador constante del equilibrio entre los poderes públicos. Este modelo denominado "de frenos y contrapesos" no presupone que la armonía entre los órganos que cumplen las funciones clásicas del poder público sea una consecuencia espontánea de una adecuada delimitación funcional y de la ausencia de interferencias en el ejercicio de sus competencias. Por el contrario, el balance de poderes es un resultado que se realiza y reafirma continuamente, mediante el control político de unos órganos en las tareas correspondientes a otros y las relaciones de colaboración entre las distintas ramas del poder público en el ejercicio de sus competencias.

83. A su vez, todos los anteriores criterios están estrechamente relacionados. En efecto, la separación de poderes, el pluralismo político y la realización de elecciones periódicas son también garantías para el efectivo respeto de los derechos y las libertades fundamentales.

84. En seguimiento de lo anterior, este Tribunal considera que los principios de la democracia representativa incluyen, además de la periodicidad de las elecciones y el pluralismo político, las obligaciones de evitar que una persona se perpetúe en el poder, y de garantizar la alternancia en el poder y la separación de poderes.

85. Las medidas que puede tomar el Estado para evitar que una persona se perpetúe en el poder, y garantizar la separación de poderes y la alternancia en el poder son variadas y dependerán del sistema político del país en particular.

86. El sistema interamericano, la Declaración Americana y la Convención no imponen a los Estados un sistema político[85]85, ni una modalidad determinada sobre las limitaciones de ejercer los derechos políticos[86]. Los Estados pueden establecer su sistema político y regular los derechos políticos de acuerdo a sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales, las que pueden variar de una sociedad a otra, e incluso en una misma sociedad, en distintos momentos históricos[87]. Sin embargo, las regulaciones que implementen los Estados deben ser compatibles con la Convención Americana, y, por ende, con los principios de la democracia representativa que subyacen en el sistema interamericano, incluyendo los que se desprenden de la Carta Democrática Interamericana.

87. Este Tribunal advierte que la mayoría de los Estados Parte de la Convención Americana han adoptado un sistema político presidencial[88]. En este tipo de sistema, la duración del mandato del Presidente no está condicionada al apoyo de otro poder del Estado, sino que depende del tiempo que la ley establezca como período del mandato[89].

---

85 Carta de la OEA, artículo 3.

86 Caso Castañeda Gutman Vs. México, supra, párr. 162

87 Caso Castañeda Gutman Vs. México, supra, párr. 166

88 *Cfr.* Observaciones de: la Academia Boliviana de Estudios Constitucionales; la señora y el señor Ilka Treminio y Juan Manuel Muñoz, del Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP) de la Universidad de Costa Rica; la Clínica de Direitos Humanos e Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas e Grupo de Pesquisa Direitos Humanos na Amazônia; la Corporación Centro de Interés Público y Justicia (CIPJUS); la Fundación para el Debido Proceso (DPLF); el Instituto de Gobernabilidad del Perú (INGOPE); el Núcleo de Estudios en Sistemas en Derechos Humanos y del Centro de Estudios de la Constitución Universidad Federal de Paraná); la Universidad de Flores y Universidad Católica de Córdoba; la Universidad Libre Facultad de Derecho Bogotá, y el señor Edier Esteban Manco Pineda.

89 En este sentido, la presente Opinión Consultiva no se refiere a sistemas parlamentarios.

88. Si bien las facultades de los Presidentes varían en cada Estado, se han identificado ciertas pautas comunes en la configuración constitucional del ejecutivo. El Presidente es, en general, el órgano con supremacía jerárquica del Poder Ejecutivo y actúa como el Jefe de Estado y Jefe de Gobierno[90], por lo que es el encargado de nombrar y remover a los ministros y a los encargados de las principales agencias gubernamentales[91]. En catorce Estados

---

[90] Esto está expresamente establecido por ejemplo en las constituciones de Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Perú, República Dominicana y Venezuela. *Cfr.* Constitución de la Nación Argentina, artículo 99; Constitución Política de la República de Chile, artículo 24; Constitución Política de la República de Colombia, artículo 115; Constitución Política de la República de Ecuador, artículo 141; Constitución de los Estados Unidos de América, artículo 2 sección I.1; Constitución Política de la República de Guatemala, artículo 182; Constitución Política de la República de Nicaragua, artículo 144; Constitución Política de la República del Perú, artículo 110; Constitución Política de la República Dominicana, artículo 122, y Constitución Política de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 226.

[91] Véase, por ejemplo, Constitución de la Nación Argentina, artículo 99.7; Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, artículos 172.15, 172.21 y 172.23; Constitución Política de la República Federativa de Brasil, artículos 84.14, 84.15 y 84.17; Constitución Política de la República de Chile, artículos 32.7 y 32.9 a 32.12 y 32.18; Constitución Política de la República de Colombia, artículos 189.1 y 189.13; Constitución Política de la República de Costa Rica, artículos 140.1, 140.2 147.4; Constitución Política de la República de Ecuador, artículo 147.9; Constitución Política de la República de El Salvador, artículo 162; Constitución de los Estados Unidos de América, artículo 2 sección II.2; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 89(II); Constitución Política de la República de Guatemala, artículo 183(s); Constitución Política de la República de Honduras, artículo 245.5; Constitución Política de la República de Nicaragua, artículo 150.5; Constitución Política de la República de Panamá, artículo 184; Constitución Política de la República del Paraguay, artículo 238.6; Constitución Política de la República Dominicana, artículo 128.2, y Constitución Política de la República Bolivariana de Venezuela, artículos 236.3 y 236.16.

Miembros de la OEA, el Presidente es, además, el comandante de las fuerzas armadas[92].

89. Adicionalmente, la Corte observa que el sistema de frenos y contrapesos que ha implementado la mayoría de los Estados Miembros de la OEA otorga al Presidente ciertas facultades que influencian el funcionamiento de los otros Poderes Públicos. En particular, es frecuente que los Presidentes tengan la facultad de participar en el proceso de formación de las leyes[93], y que puedan

---

92 Este el caso de, por ejemplo, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. *Cfr.* Constitución de la Nación Argentina, artículo 99.12; Constitución Política de la República Federativa de Brasil, artículo 142; Constitución Política de la República de Chile, artículo 32.18; Constitución Política de la República de Colombia, artículo 189.3; Constitución Política de la República de Ecuador, artículo 147.16; Constitución de los Estados Unidos de América, artículo 2 sección II.1; Constitución Política de la República de Guatemala, artículo 182; Constitución Política de la República de Honduras, artículo 245.16; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 89(VI); Constitución Política de la República de Nicaragua, artículo 144; Constitución Política de la República del Paraguay, artículo 238.9; Constitución Política de la República del Perú, artículo 167; Constitución Política de la República Dominicana, artículo 128; Constitución Política de la República Oriental del Uruguay, artículo 168.2, y Constitución Política de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 236.5.

93 Así ocurre en, por ejemplo, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. *Cfr.* Constitución de la Nación Argentina, artículos 99.3 y 77; Constitución Política de la República Federativa de Brasil, artículo 61; Constitución Política de la República de Chile, artículo 32.1; Constitución Política de la República de Colombia, artículo 154; Constitución Política de la República de Costa Rica, artículo 123; Constitución Política de la República de Ecuador, artículo 147.11; Constitución Política de la República de El Salvador, artículo 133.2; Constitución Política de la República de Guatemala, artículo 183 (g); Constitución Política de la República de Honduras, artículo 245.9; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 71(I); Constitución Política

convocar a sesiones extraordinarias del Poder Legislativo[94]. En su relación con el Poder Judicial, en seis Estados Miembros de la OEA los Presidentes nombran a los jueces de las Cortes Supremas para posterior aprobación del Poder Legislativo[95]. En tres Estados Parte

---

de la República de Nicaragua, artículo 140.2; Constitución Política de la República del Paraguay, artículo 238.12; Constitución Política de la República del Perú, artículo 107; Constitución Política de la República Dominicana, artículo 96.2; Constitución Política de la República Oriental del Uruguay, artículo 168.7, y Constitución Política de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 204.1.

94 Así ocurre en, por ejemplo, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. *Cfr.* Constitución de la Nación Argentina, artículo 99.9; Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, artículo 172.6; Constitución Política de la República Federativa de Brasil, artículo 57.6; Constitución Política de la República de Chile, artículo 32.2; Constitución Política de la República de Colombia, artículo 138; Constitución Política de la República de Costa Rica, artículo 118; Constitución Política de la República de Ecuador, artículo 147.15; Constitución Política de la República de Guatemala, artículo 183 (l); Constitución Política de la República de Honduras, artículo 245.6; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 89(XI); Constitución Política de la República de Nicaragua, artículo 150.6; Constitución Política de la República de Panamá, artículo 183.4; Constitución Política de la República del Paraguay, artículo 238.11; Constitución Política de la República del Perú, artículo 118.6; Constitución Política de la República Dominicana, artículo 89; Constitución Política de la República Oriental del Uruguay, artículo 168.8, y Constitución Política de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 236.9.

95 Este es el caso de, por ejemplo, Argentina, Brasil, Chile, Estados Unidos, Nicaragua y México. *Cfr.* Constitución de la Nación Argentina, artículo 99.4; Constitución Política de la República Federativa de Brasil, artículo 84.14; Constitución Política de la República de Chile, artículo 78; Constitución de los Estados Unidos de América, artículo 2 sección II; Constitución Política de la República de Nicaragua, artículo 150.14, y Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 89(XVIII).

de la Convención Americana, el Presidente puede nombrar, además, a determinados jueces[96].

90. Tomando en cuenta las amplias facultades que tienen los Presidentes en los sistemas presidenciales y la importancia de asegurar que una persona no se perpetúe en el poder, la mayoría de los Estados Miembros de la OEA incluyen en su normativa límites a la reelección presidencial en sistemas presidenciales. De este modo, la reelección presidencial es prohibida en Colombia[97], Guatemala[98], México[99] y Paraguay[100]; se encuentra limitada a una única vez en

---

96 Así ocurre en, por ejemplo, Argentina, Brasil, y Chile. *Cfr.* Constitución de la Nación Argentina, artículo 99.4; Constitución Política de la República Federativa de Brasil, artículos 84.14 y 84.16; y Constitución Política de la República de Chile, artículo 32.12.

97 El artículo 197 de la Constitución de Colombia, reformada en el 2015, dispone que "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"

98 El artículo 187 de la Constitución de Guatemala establece que "[…] la persona que haya desempeñado durante cualquier tiempo el cargo de Presidente de la República por elección popular, o quien la haya ejercido por más de dos años en sustitución del titular, no podrá volver a desempeñarlo en ningún caso".

99 El artículo 83 de la Constitución de México establece que "[…] El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino o sustituto, o asuma provisionalmente la titularidad del Ejecutivo Federal, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñarese puesto".

100 El artículo 229 de la Constitución de Paraguay establece que "el Presidente de la República y el Vicepresidente durarán cinco años improrrogables en el ejercicio de sus funciones, a contar desde el quince de agosto siguiente a las elecciones. No podrán ser reelectos en ningún caso. El Vicepresidente sólo podrá ser electo Presidente para el período posterior, si hubiese cesado en su cargo seis meses antes de los

Ecuador[101], Estados Unidos[102] y República Dominicana[103]; se limita la reelección por una vez consecutiva en Argentina[104], y se permite solo de forma no consecutiva en Brasil[105], Chile[106], Costa Rica[107], El Salvador[108], Panamá[109], Perú[110] y Uruguay[111].

---

comicios generales. Quien haya ejercido la presidencia por más de doce meses no podrá ser electo Vicepresidente de la República".

101 El artículo 114 de la Constitución de Ecuador establece que "las autoridades de elección popular podrán reelegirse por una sola vez, consecutiva o no, para el mismo cargo. Las autoridades de elección popular que se postulen para un cargo diferente deberán renunciar al que desempeñan"

102 La Enmienda XXII de 27 de febrero de 1951 establece: "1. No se elegirá a la misma persona para el cargo de Presidente más de dos veces, ni más de una vez a la persona que haya desempeñado dicho cargo o que haya actuado como Presidente durante más de dos años de un período para el que se haya elegido como Presidente a otra persona. El presente artículo no se aplicará a la persona que ocupaba el puesto de Presidente cuando el mismo se propuso por el Congreso, ni impedirá que la persona que desempeñe dicho cargo o que actúe como Presidente durante el período en que el repetido artículo entre en vigor, desempeñe el puesto de Presidente o actúe como tal durante el resto del referido período". Constitución de los Estados Unidos de América.

103 El artículo 124 de la Constitución de República Dominicana establece que "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".

104 El artículo 90 de la Constitución de la República Argentina establece que "el Presidente y vicepresidente duran en sus funciones el término de cuatro años y podrán ser reelegidos o sucederse recíprocamente por un solo período consecutivo. Si han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos, sino con el intervalo de un período".

105 El artículo 82 de la Constitución de Brasil establece que "El mandato del Presidente de la República es de cinco años, prohibiéndose la re-

elección para el período siguiente, y tendrá inicio el 1 de enero del año siguiente al de su elección".

106 El artículo 25 de la Constitución de Chile establece que "para ser elegido Presidente de la República se requiere tener la nacionalidad chilena de acuerdo a lo dispuesto en los números 1º ó 2º del artículo 10; tener cumplidos treinta y cinco años de edad y poseer las demás calidades necesarias para ser ciudadano con derecho a sufragio. El Presidente de la República durará en el ejercicio de sus funciones por el término de cuatro años y no podrá ser reelegido para elperíodo siguiente".

107 El artículo 132 de la Constitución de Costa Rica establece que "no podrá ser elegido Presidente ni Vicepresidente: 1) El que hubiera servido a la Presidencia en cualquier lapso dentro de los ocho años anteriores al período para cuyo ejercicio se verificare la elección, ni el Vicepresidente o quien lo sustituya, que la hubiere servido durante la mayor parte de cualquiera de los períodos que comprenden los expresados ocho años".

108 El 152 numeral 1 de la Constitución de El Salvador establece que no podrán ser candidatos a Presidente de la República "el que haya desempeñado la Presidencia de la República por más de seis meses, consecutivos o no, durante el período inmediato anterior, o dentro de los últimos seis meses anteriores al inicio del período presidencial"

109 El artículo 178 de la Constitución Política de la República de Panamá establece que "los ciudadanos que hayan sido elegidos Presidente y Vicepresidente de la República no podrán ser reelegidos para el mismo cargo en los dos períodos presidenciales inmediatamente siguientes".

110 El artículo 112 de la Constitución del Perú establece que "el mandato presidencial es de cinco años, no hay reelección inmediata. Transcurrido otro período constitucional, como mínimo, el ex presidente puede volver a postular,sujeto a las mismas condiciones".

111 El artículo 152 de la Constitución de Uruguay establece que "el Presidente y el Vicepresidente durarán cinco años en sus funciones, y para volver a desempeñarlas se requerirá que hayan transcurrido cinco años desde la fecha de su cese. Esta disposición comprende al Presidente con respecto a la Vicepresidencia y no al Vicepresidente con respecto a la Presidencia, salvo las excepciones de los incisos siguientes. El Vicepresidente y el ciudadano que hubiesen desempeñado la Presidencia por vacancia definitiva por más de un año, no podrán ser electos para dichos cargos, sin que transcurra el mismo plazo

VI.

LA COMPATIBILIDAD DE LA PROHIBICIÓN DE LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL INDEFINIDA CON LA CONVENCIÓN AMERICANA

91. La Corte advierte que, de la primera pregunta planteada por Colombia, se desprenden dos temas principales: A) si la reelección presidencial indefinida es un derecho humano autónomo, y B) si la prohibición de la misma constituye una restricción de los derechos políticos contraria a la Convención Americana.

A. La reelección presidencial indefinida como derecho humano autónomo

92. En el marco del sistema interamericano, la Corte advierte que, de la literalidad de las disposiciones relevantes de la Convención y la Declaración Americana, la "reelección presidencial indefinida" no se encuentra expresamente protegida como un derecho autónomo. Adicionalmente, la Corte nota que no hubo una discusión relativa a la reelección presidencial en los trabajos preparatorios de la Convención y Declaración Americana[112].

93. La Corte ha señalado que, al ejercer su función interpretativa, recurre al derecho internacional de los derechos humanos teniendo en cuenta el esquema de fuentes de derecho internacional relevantes[113]. En esta medida, ha precisado que el *corpus iuris* del

---

establecido en el inciso primero. Tampoco podrá ser elegido Presidente, el Vicepresidente o el ciudadano que estuviese en el ejercicio de la Presidencia en el término comprendido en los tres meses anteriores a la elección".

112 *Cfr.* Novena Conferencia Internacional Americana de 1948. Acta Resumida de la de la Sexta Sesión de la Comisión Sexta de la Novena Conferencia Internacional Americana sobre la aprobación del artículo XX de la Declaración Americana, págs. 588 a 590., y actas y Documentos de la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos (OEA/Ser.K/XVI/1.2), págs. 254 a 258.

113 *Cfr. Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*. Opinión Con-

derecho internacional de los derechos humanos se compone tanto de una serie de reglas expresamente establecidas en tratados internacionales, como de aquellas recogidas en el derecho internacional consuetudinario[114]114, y los principios generales del derecho.

94. Respecto a los tratados internacionales, se advierte que no existe mención a la figura de la reelección presidencial indefinida en la Carta de la OEA ni la Carta Democrática Interamericana, ni en ningún tratado de derechos humanos de la región. Tampoco existe referencia expresa a la reelección presidencial indefinida como un derecho humano en los tratados internacionales de derechos humanos en los sistemas universal[115], europeo[116] y africano[117].

---

sultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2014. Serie A No. 21, párr. 60, y Opinión ConsultivaOC-26/20, *supra*, párr. 28.

114 *Cfr.* Opinión Consultiva OC-21/14, *supra*, párr. 60, y Opinión Consultiva OC-26/20, *supra*, párr. 28.

115 El artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante, "PIDCP") establece lo siguiente: "Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país". Por su parte, el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece que "Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. 2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país. 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".

116 El tercer Protocolo adicional al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales reconoce en su artículo 3 que "Las Altas Partes Contratantes se comprometen a orga-

95. El derecho que se desprende de la Convención Americana y del Pacto de Derechos Civiles y Políticos de forma expresa es el derecho a votar y ser elegido[118]. De forma similar, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la Corte Africana de Derechos Humanos han entendido además que el derecho a postularse a un cargo electivo también se desprende del Convenio Europeo y la Carta Africana, respectivamente[119].

96. En este sentido, no se desprende de los tratados internacionales de derechos humanos que se haya reconocido la existencia de un derecho autónomo a ser reelecto al cargo de la Presidencia.

97. Por otro lado, respecto al derecho internacional consuetudinario regional, se deberá analizar si existe prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho. De esta manera, en su jurisprudencia la Corte ha recurrido al análisis de la legislación y jurisprudencia interna de los Estados Miembros de la OEA para determinar la existencia de la práctica estatal[120].

98. Al respecto, esta Corte reitera que la mayoría de los Estados Miembros de la OEA impone restricciones a la reelección presidencial (supra párr. 90). Solo cuatro Estados carecen de limitacio-

---

nizar, a intervalos razonables, elecciones libres con escrutinio secreto, en condiciones que garanticen la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del cuerpo legislativo".

117 La Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, establece en su artículo 13 que "Todo ciudadano tendrá derecho a participar libremente en el gobierno de su país, ya sea de modo directo o a través de representantes libremente escogidos de conformidad con las disposiciones de la ley. 2. Todo ciudadano tendrá derecho a acceder al servicio público de su país […]".

118 PIDCP, artículo 25;

119 *Véase, por ejemplo,* TEDH, *Caso Podkolzina vs. Latvia* (Aplicación N° 46726/99). Sentencia de la Cuarta Sección de 9 de abril de 2002, párr. 35, y Corte Africana de Derechos Humanos, *Tanganyika Law Society y the Legal and Human Rights Centre vs. Tanzania* (Aplicación N° 009/2011) y *Reverend Christopher R. Mtikila vs. Tanzania* (Aplicación N° 011/2011). Sentencia de 14 de junio de 2013.

120 *Cfr.* Opinión Consultiva OC-26/20, párrs. 62 a 63.

nes en la cantidad y frecuencia de las reelecciones presidenciales, permitiendo así la reelección presidencial indefinida (Bolivia[121], Honduras[122], Nicaragua[123], y Venezuela[124]). De estos Estados, en

---

121 En cuanto a la reelección en los cargos de Presidencia y Vicepresidencia de la República, el artículo 168 de la Constitución de Bolivia establecía que "el periodo de mandato es de cinco años […] y pueden ser reelectas o reelectos por una sola vez de manera continua". Asimismo, el artículo 52.III de la Ley del Régimen Electoral establecía la posibilidad de reelección de Presidente o Vicepresidente "por una sola vez de manera continua". Dichas limitaciones fueron declaradas como inconstitucionales por el Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia en su sentencia No. 0084-2017 de 28 de noviembre de 2017.

122 Mediante Sentencia de 22 de abril de 2015, la Corte Suprema de Justicia de Honduras declaró la inaplicabilidad de los artículos 42.5 y 239 de la Constitución, y la inconstitucionalidad del artículo 330 del Código Penal. El artículo 42.5 de la Constitución de Honduras señalaba que "[l]a calidad de ciudadano se pierde […] [p]or incitar, promover o apoyar el continuismo o la reelección del Presidente de la Republica". El artículo 239 también establecía que "el ciudadano que haya desempeñado la titularidad del Poder Ejecutivo no podrá ser Presidente o Vicepresidente de la Republica. 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". A su vez, el artículo 330 del Código Penal hondureño establecía que "[s]erá sancionado con reclusión de seis a diez años quien habiendo ejercido a cualquier título la Presidencia de la República, promoviere o ejecutare actos violatorios del artículo constitucional que le prohíbe ejercer nuevamente la Presidencia de la República o desempeñar de nuevo dicho cargo bajo cualquier título. En la misma pena incurrirán quienes lo apoyaren directamente o propusieren reformar dicho artículo. Cuando los autores de esos delitos fueren funcionarios serán sancionados además con inhabilitación absoluta por diez años contados desde la fecha de la violación o de su intento de reforma"

123 El artículo 147 de la Constitución Política de Nicaragua señalaba lo siguiente: "[n]o podrá ser candidato a Presidente ni Vicepresidente de la República: a) el que ejerciere o hubiere ejercido en propiedad la

tres casos ha habido interpretaciones judiciales que consideraron que las limitaciones a la reelección presidencial, inicialmente establecidas en los respectivos ordenamientos constitucionales, constituían un trato discriminatorio y desproporcionado, que violentaba los derechos a elegir y ser elegido, por lo que debían ser eliminadas[125].

99. Por tanto, si bien la regulación constitucional de la reelección presidencial en los Estados Miembros de la OEA es heterogénea, en la actualidad únicamente cuatro de ellos permiten la "reelección presidencial indefinida". En consecuencia, no existe a nivel regional una práctica estatal suficiente relativa al alegado dere-

---

Presidencia de la República en cualquier tiempo del período en que se efectúa la elección para el período siguiente, ni el que la hubiere ejercido por dos períodos presidenciales; b) el Vicepresidente de la República o el llamado a reemplazarlo, si hubiere ejercido su cargo o el de Presidente en propiedad durante los doce meses anteriores a la fecha en que se efectúa la elección para el período siguiente". La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua declaró como inaplicable lo transcrito de dicho artículo mediante la Sentencia No. 504 de 19 de octubre de 2009. A su vez, la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua le otorgó efectos *erga omnes* a la inaplicabilidad de los límites que establecía el artículo 147 de la Constitución a la reelección presidencial, mediante la sentencia No. 06 de 30 de septiembre de 2010.

124 El artículo 230 de la Constitución de Venezuela establecía que "El período presidencial es de seis años. El Presidente o Presidenta de la República puede ser reelegido o reelegida, de inmediato y por una sola vez, para un nuevo período". En 2009 se reformó dicho artículo mediante enmienda de la Asamblea Nacional, eliminando la limitación temporal, quedando redactado de esta manera: "El período presidencial es de seis años. El Presidente o Presidenta de la República puede ser reelegido o reelegida".

125 *Cfr.* Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua. Sentencia No. 504 de 19 de octubre de 2009, págs. 20 a 23; Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia. Sentencia No. 0084-2017 de 28 de noviembre de 2017, págs. 75 y 76, y Corte Suprema de Justicia de Honduras. Sentencia del 22 de abril de 2015, considerandos18 y 24 a 26.

cho humano a la reelección presidencial indefinida. En este sentido, tampoco existe evidencia de que se considera dicha práctica como derecho. Por el contrario, los Estados de la región han asumido la obligación de garantizar que su sistema de gobierno sea una democracia representativa, y uno de los principios de este sistema de gobierno es garantizar la alternancia del poder y evitar que una persona se perpetúe en el mismo (supra párr. 75). Por tanto, la Corte descarta el reconocimiento consuetudinario de dicha figura como un derecho autónomo. Asimismo, ante la ausencia de respaldo en el derecho internacional y nacional, se debe también descartar que su reconocimiento sea un principio general del derecho.

100. Al respecto, la Corte destaca que, ante una solicitud del Secretario General de la OEA sobre este punto, la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (en adelante la "Comisión de Venecia"[126]) analizó en el 2018 la figura de la reelección presidencial y señaló que "las cláusulas de limitación a la reelección presidencial se plasman en los capítulos constitucionales que se refieren a la institución de la presidencia y no en las declaraciones de derechos"[127]. Al respecto, destacó que:

> Los derechos humanos pueden entenderse como reclamaciones reconocidas: "tener un derecho es tener un reclamo sobre algo y en contra de alguien, cuyo reconocimiento es demandado por normas judiciales o, en el caso de los derechos morales, por el principio de una conciencia ilustrada". Los derechos requieren el reconocimiento social. En un Estado democrático, este reconocimiento debe estar institucionalizado y ser admitido por el Estado.

---

126 La Comisión de Venecia es un órgano consultivo del Consejo de Europa, formado por expertos independientes en el campo del derecho constitucional.

127 Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho. Informe sobre los Límites a la Reelección. Parte I – Presidentes. Aprobado por la Comisión de Venecia en su 114ª Sesión Plenaria, Venecia, 16 y 17 de marzo de 2018,párr. 78.

Sin este reconocimiento, los derechos humanos pueden ser moralmente justificables, pero no susceptibles de aplicación coercitiva[128].

101. Tomando en cuenta lo anterior, y tras analizar la legislación nacional e internacional existente, la Comisión de Venecia concluyó que "no existe un derecho humano específico y diferenciado a la reelección. La posibilidad de presentarse para un cargo para otro período prevista en la legislación es una modalidad, o una restricción, del derecho a la participación política y, específicamente, a contender por un cargo"[129].

102. En vista de todo lo expuesto, esta Corte concluye que la "reelección presidencial indefinida" no constituye un derecho autónomo protegido por la Convención Americana ni por el *corpus iuris* del derecho internacional de los derechos humanos[130]. La figura de la reelección presidencial y su prohibición tiene su génesis en la regulación constitucional que los Estados realizan respecto del derecho a ser elegido, de acuerdo con sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales[131]. Por tanto, es necesario analizar si la prohibición es una restricción a los derechos políticos, y de ser el caso, si la misma es compatible con la Convención Americana y la Declaración Americana.

B. La compatibilidad de la prohibición de la reelección presidencial indefinida con los derechos políticos

103. El párrafo primero del artículo 23 de la Convención reconoce a todos los ciudadanos los derechos: a) a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de represen-

---

128 Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho. Informe sobre los Límites a la Reelección, *supra*,párr. 79.

129 Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho. Informe sobre los Límites a la Reelección, *supra*,párr. 117.

130 Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho. Informe sobre los Límites a la Reelección, supra, párr. 117.

131 *Cfr.* Mutatis mutandis, Caso Castañeda Gutman Vs. México, supra, párr. 165, y TEDH, Caso Zdanoka Vs. Latvia. Sentencia de 16 de marzo de 2006 [Gran Cámara], párr. 103

tantes libremente elegidos; b) a votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) a tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a funciones públicas de su país[132]. De forma similar, la Declaración Americana reconoce el derecho a 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". Tomando en cuenta lo anterior, esta Corte ha señalado que los derechos reconocidos tienen una dimensión individual y colectiva, pues protegen tanto aquellas personas que participen como candidatos como a sus electores[133].

104. La Corte advierte que la prohibición de la reelección presidencial indefinida constituye una restricción al derecho a ser electo. En este sentido, el Tribunal recuerda que los derechos políticos no son absolutos. Su ejercicio puede estar sujeto a regulaciones o restricciones. Sin embargo, la facultad de regular o restringir los derechos no es discrecional, sino que está limitada por el derecho internacional, el cual requiere el cumplimiento de determinadas exigencias que, de no ser respetadas, transforman la restricción en ilegítima y contraria a la Convención Americana[134]. En este sentido, el párrafo 2 del artículo 23 de la Convención establece que:

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.

105. Este Tribunal ha considerado que el artículo 23.2 de la Convención, al establecer un listado de posibles causales para la

---

132 *Cfr.* Caso Yatama Vs. Nicaragua, supra, párrs. 195 a 200, y Caso Petro Urrego Vs. Colombia, supra, párr. 92.

133 *Cfr.* Caso Yatama Vs. Nicaragua, supra, párrs. 195 a 200, y Caso Petro Urrego Vs. Colombia, supra, párr. 92.

134 *Cfr.* Caso Yatama Vs. Nicaragua, supra, párrs. 195 y Caso Petro Urrego Vs. Colombia, supra, párr. 94.

limitación o reglamentación de los derechos políticos, tiene como objeto determinar criterios claros y regímenes específicos bajo los cuales dichos derechos pueden ser limitados. Lo anterior busca que la limitación de los derechos políticos no quede al arbitrio o voluntad del gobernante de turno, con el fin de proteger que la oposición política pueda ejercer su posición sin restricciones indebidas[135].

106. Sin embargo, esta Corte advierte que el artículo 23.2 establece dos supuestos. El primer supuesto se refiere a las restricciones de carácter general que puede establecer la ley (edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental), mientras que el segundo supuesto se refiere a las restricciones a los derechos políticos impuestas por vía de una sanción a una persona en particular (condena, por juez competente, en proceso penal). De la jurisprudencia de este Tribunal se desprende que la interpretación del término "exclusivamente" incluido en el artículo 23.2 dependerá de si se trata de restricciones a los derechos políticos generales (primer supuesto) o particulares (segundo supuesto).

107. Por un lado, en los casos López Mendoza Vs. Venezuela y Petro Urrego Vs. Colombia, la Corte fue clara en establecer que, en casos de restricciones a los derechos políticos por vía de una sanción, el término exclusivamente implica que estas restricciones solo pueden ser realizadas por medio de una condena de un juez competente en un proceso penal. Por tanto, no son acordes a la literalidad del artículo 23.2 de la Convención, así como al objeto y fin del mismo, las sanciones de destitución e inhabilitación de funcionarios públicos democráticamente electos por parte de una autoridad administrativa disciplinaria[136].

108. Por otra parte, en casos relativos a restricciones generales a los derechos políticos, la Corte ha señalado que, al interpretar el término "exclusivamente" del artículo 23.2, no es posible dejar de

---

135 *Cfr*. Caso Castañeda Gutman Vs. México, supra, párr. 155, y Caso Petro Urrego Vs. Colombia, supra, párr. 98.

136 *Cfr*. Caso López Mendoza Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011. Serie C No. 233, párr. 107 a 109, y Caso Petro Urrego Vs. Colombia, supra, párrs. 94 a 98.

lado el párrafo 1 de dicho artículo e interpretar el párrafo 2 de manera aislada, ni tampoco es posible ignorar el resto de los preceptos de la Convención o los principios básicos que la inspiran para interpretar dicha norma[137].

109. En este sentido, el artículo 23 convencional impone al Estado ciertas obligaciones específicas. Desde el momento en que el artículo 23.1 establece que el derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos puede ejercerse directamente o por medio de representantes libremente elegidos, se impone al Estado una obligación positiva, que se manifiesta con una obligación de hacer, de realizar ciertas acciones o conductas, de adoptar medidas, que se derivan de la obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos de las personas sujetas a su jurisdicción (artículo 1.1 de la Convención) y de la obligación general de adoptar medidas en el derecho interno (artículo 2 de la Convención)[138].

110. Esta obligación positiva consiste en el diseño de un sistema que permita que se elijan representantes para que conduzcan los asuntos públicos. En efecto, para que los derechos políticos puedan ser ejercidos, la ley necesariamente tiene que establecer regulaciones que van más allá de aquellas que se relacionan con ciertos límites para restringir esos derechos, establecidos en el artículo 23.2 de la Convención. 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[139].

111. El Estado, en consecuencia, no solo tiene la obligación general establecida en el artículo 1.1 de la Convención de garantizar el goce de los derechos, sino que asume directrices específicas para el cumplimiento de su obligación. El sistema electoral que los Estados establezcan de acuerdo a la Convención Americana debe hacer posible la celebración de elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores. Hay aquí, por lo tan-

---

137 *Cfr*. Caso Castañeda Gutman Vs. México, supra, párr. 153

138 *Cfr*. Caso Castañeda Gutman Vs. México, supra, párr. 156

139 *Cfr*. Caso Castañeda Gutman Vs. México, supra, párr. 157

to, un mandato específico al Estado en relación con la modalidad que debe escoger para cumplir con su obligación general de "garantizar" el goce de los derechos establecida en el artículo 1 de la Convención, cumplimiento que, como lo dice en forma general el artículo 1.1, no debe ser discriminatorio[140]. En este sentido, por ejemplo, la Corte ha considerado que para garantizar los derechos políticos, los Estados deben regular aspectos organizativos o institucionales de los procesos electorales, lo cual trae como consecuencia la imposición de limitaciones a los derechos políticos no incluidas expresamente en el artículo 23.2[141].

112. En virtud de lo anterior, la Corte ha considerado que para asegurar el funcionamiento de un sistema electoral no es posible aplicar solamente las limitaciones del párrafo 2 del artículo 23 de la Convención Americana[142]. La previsión y aplicación de requisitos generales para ejercitar los derechos políticos no constituyen, per se, una restricción indebida a los derechos políticos[143]. Por tanto, por el solo hecho de no estar incluida explícitamente en el artículo 23.2 las restricciones a la reelección presidencial indefinida, no implica que estas sean contrarias a la Convención.

113. No obstante, 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. Conforme a lo establecido en el artículo 29.a in fine de dicho tratado ninguna norma de la Convención puede ser interpretada en sentido de limitar los derechos en mayor medida que la prevista en ella[144]. En este

---

140 *Cfr*. Caso Castañeda Gutman Vs. México, supra, párr. 158

141 *Cfr*. Caso Castañeda Gutman Vs. México, supra,párr. 159

142 *Cfr*. Caso Castañeda Gutman Vs. México, supra,párr. 161

143 *Cfr*. Caso Yatama Vs. Nicaragua, supra, párr. 206, y Caso Castañeda Gutman Vs. México, supra, párr. 174

144 *Cfr*. Caso Castañeda Gutman Vs. México, supra,párr. 174

sentido, es necesario examinar si la misma implica una restricción indebida a los derechos humanos consagrados en la Convención[145].

114. El artículo 32.2 de la Convención establece que "[l]os 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". Este Tribunal ha establecido en su jurisprudencia que un derecho puede ser restringido por los Estados siempre que las injerencias no sean abusivas o arbitrarias; por ello, deben estar previstas en ley en sentido formal y material[146], perseguir un fin legítimo y cumplir con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad[147].

115. 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[148].

---

145 *En sentido* similar, TEDH, *Caso Gitonas y otros vs. Grecia.* Sentencia de la Sala 18747/91; 19376/92; 19379/92 de 1 de julio de 1997, párr. 39, y*Caso Hirst vs. Reino Unido (No. 2).* Sentencia de la Gran Sala 74025/01 de 6 de octubre de 2005, párr. 62.

146 *Cfr.* Opinión Consultiva OC-6/86, supra, párrs. 35 y 37, y Caso Artavia Murillo y otros (Fecundación in Vitro) Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2012. Serie C No. 257, párr. 273.

147 *Cfr.* Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009. Serie C No. 193, párr. 56, y Caso Fernández Prieto y Tumbeiro Vs. Argentina. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 1 de septiembre de 2020. Serie C No. 411, párr. 105.

148 El artículo 30 de la Convención Americana establece 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 razo-

En este sentido, para ser acorde a la Convención las limitaciones a la reelección presidencial deben establecerse claramente en una ley en el sentido formal y material[149].

116. 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)[150].

117. A diferencia de otros derechos que establecen específicamente en su articulado las finalidades legítimas que podrían justificar las restricciones a un derecho, el artículo 23 de la Convención no establece explícitamente las causas legítimas o las finalidades permitidas por las cuales la ley puede regular los derechos políticos. En efecto, dicho artículo se limita a establecer ciertos aspectos o razones (capacidad civil o mental, edad, entre otros) con base en los cuales los derechos políticos pueden ser regulados en relación con su titularidad, pero no determina de manera explícita las finalidades, ni las restricciones específicas que necesariamente habrá que imponer al diseñar un sistema electoral, tales como requisitos de residencia, distritos electorales y otros. Sin embargo, las finalidades legítimas que las restricciones deben perse-

---

nes de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas".

149 *Cfr.* Opinión Consultiva OC-6/86*, supra,* párrs. 27 y 32, y *Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 176.

150 *Cfr.* Opinión Consultiva OC-6/86*, supra,* párrs. 27 y 32, *y Caso Argüelles y otros Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 20 de noviembre de 2014. Serie C No. 288, párr. 226

guir se derivan de las obligaciones que se desprenden del artículo 23.1 de la Convención, a las que se ha hecho referencia anteriormente[151].

118. En este sentido, este Tribunal recuerda que, de acuerdo al artículo 32.2 de la Convención, "[l]os 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". Es posible entender el bien común, dentro del contexto de la Convención, 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[152].

119. La Corte considera que la prohibición de la reelección presidencial indefinida tiene una finalidad acorde con el artículo 32 de la Convención, ya que busca garantizar la democracia representativa, sirviendo como salvaguardia de los elementos esenciales de la democracia establecidos en el artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana. En particular, la prohibición de la reelección presidencial indefinida busca evitar que una persona se perpetúe en el poder, y, de este modo, asegurar el pluralismo político, la alternancia en el poder, así como proteger el sistema de frenos y contrapesos que garantizan la separación de poderes (supra párrs. 43 a 85). Al ser la democracia representativa uno de los principios sobre los cuales se funda el sistema interamericano, las medidas que se tomen para garantizarla tienen una finalidad legítima de acuerdo a la Convención.

---

151 *Cfr.* Opinión Consultiva OC-6/86, *supra,* párrs. 27 y 32, y *Caso Castañeda Gutman Vs. México, supra,* párr. 181.

152 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. 66, y Opinión Consultiva OC-6/86*, supra,* párr. 61.

120. El tercer paso es evaluar si la restricción es idónea para lograr la finalidad de la misma. Al respecto, la Corte advierte que, tomando en cuenta la concentración de poderes que tiene la figura del Presidente en un sistema presidencial, la restricción de la posibilidad de reelección indefinida es una medida idónea para asegurar que una persona no se perpetúe en el poder y que, de esta forma, no resulten afectados los principios constitutivos de una democracia representativa (supra párrs. 43 a 85).

121. Seguidamente se deberá evaluar si la restricción es necesaria, para lo cual se debe examinar las alternativas existentes para alcanzar el fin legítimo perseguido y precisar la mayor o menor lesividad de aquéllas[153]. Al respecto, esta Corte advierte que no encuentra otras medidas igualmente idóneas para asegurar que una persona no se perpetúe en el poder y que de esta forma no resulten afectados la separación de poderes, el régimen plural de partidos y organizaciones políticas, así como la alternancia en el ejercicio del poder. En el mismo sentido, la Comisión de Venecia ha señalado que, en un Estado con un sistema presidencial o 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"[154].

122. Por último, se deberá evaluar si la restricción resulta estrictamente proporcional, de tal forma que el sacrificio inherente a aquella no resulte exagerado o desmedido frente a las ventajas que

---

153 *Cfr*. Caso Yatama Vs. Nicaragua, supra, párr. 206, y Caso Usón Ramírez Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C No. 207, párr. 72

154 Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho. Dictamen CDL-AD(2009)010 sobre el proyecto de enmienda a la Constitución de la República de Azerbaiyán, adoptado su 78.a sesión plenaria (Venecia, 13-14 de marzo de 2009), párr. 10.

se obtienen mediante tal limitación[155]. Al respecto, este Tribunal ha señalado que la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho en juego[156]. En efecto, incluso si una restricción está establecida en la ley, es idónea y necesaria, se deberá determinar si la misma es estrictamente proporcional.

123. Frente a las interrogantes planteadas es necesario ponderar si las ventajas que trae la prohibición de la reelección presidencial indefinida para la alternabilidad democrática son proporcionales con respecto al derecho de la persona que ocupa el cargo de la presidencia a ser reelecta, y, por otro lado, con respecto al derecho de los demás ciudadanos a votar y de participar en la dirección de los asuntos públicos por medio de representantes libremente elegidos.

124. Respecto al derecho de la persona que ocupa el cargo de la presidencia a ser reelecta, esta Corte ya estableció que no existe un derecho autónomo a la reelección (supra párr. 102). El derecho que se encuentra establecido en la Convención Americana es el derecho "a ser elegido 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". La prohibición de la reelección presidencial indefinida solo restringe la posibilidad de la persona que se encuentra ejerciendo la presidencia de participar en las elecciones. En este sentido, este Tribunal considera que el sacrificio que implica esta restricción es menor y justificado para asegurar que una persona no se perpetúe en el poder y, con esto, prevenir que se degrade la democracia representativa.

125. Por otra parte, respecto a los derechos de los demás ciudadanos, esta Corte recuerda que el artículo 23 de la Convención establece el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos,

---

155 *Cfr.* Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170, párr. 93, y Caso Álvarez Ramos Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2019. Serie C No. 380, párr. 108.

156 *Cfr.* Opinión Consultiva OC-5/85*, supra,* párr. 46, y *Caso Usón Ramírez Vs. Venezuela, supra*, párr. 79

por medio de representantes libremente elegidos, así como el derecho de votar en elecciones donde se "garantice la libre expresión de [su] voluntad". Al respecto, este Tribunal advierte que el derecho a votar no implica el derecho a tener opciones ilimitadas de candidatos a la Presidencia[157]. En cambio, el derecho protege que los votantes puedan elegir libremente entre los candidatos inscritos, y que las restricciones para postularse como candidato no sean contrarias a la Convención[158]. La prohibición de la reelección presidencial indefinida limita la posibilidad de los ciudadanos de reelegir al Presidente por más de dos períodos consecutivos cuando consideren que es la persona más adecuada para el cargo. Sin embargo, este Tribunal reitera que, de acuerdo al artículo 32 de la Convención, 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 este sentido, las exigencias del bien común requieren que se establezcan salvaguardas a la democracia, como lo es la prohibición de la reelección presidencial indefinida (infra párrs. 145 y 146). Además, la Corte resalta que esta prohibición no afecta el derecho de los votantes a seleccionar, entre los candidatos, a la persona más afín a sus preferencias, incluso pudiendo ser un representante del mismo partido político que el Presidente en ejercicio. Por tanto, el Tribunal observa que esta limitación es menor cuando se compara con los beneficios que trae para la sociedad la prohibición de la reelección presidencial indefinida.

126. En virtud de lo anterior, la Corte concluye que la prohibición de la reelección indefinida es compatible con la Convención Americana, la Declaración Americana y la Carta Democrática Interamericana.

---

157 *Cfr.* Corte de Justicia del Caribe, en la apelación de la Corte de Apelaciones de Guayana en el caso del Procurador General de Guayana vs. Cedric Richardson. Sentencia de 26 de junio de 2018, Decisión del Juez Sir DennisByron, párr. 27

158 *Cfr.* Comité de Derechos Humanos, Observación General N° 25 relativa a la participación en asuntos públicos y el derecho al voto (artículo 25), párr. 15, y Corte de Justicia del Caribe, en la apelación de la Corte de Apelaciones de Guayana en el caso del Procurador General de Guayana vs. Cedric Richardson. Sentencia de 26 de junio de 2018, Decisión del Juez Wit, párr. 141.

VII

LA COMPATIBILIDAD DE LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL INDEFINIDA CON LAS OBLIGACIONES DE DERECHOS HUMANOS

127. Este Tribunal reitera que en el sistema interamericano, la Declaración Americana y la Convención no imponen a los Estados un sistema político[159], ni una modalidad determinada sobre las limitaciones de ejercer los derechos políticos[160]. Sin embargo, las regulaciones que implementen los Estados deben ser compatibles con la Convención Americana, y, por ende, con los principios de la democracia representativa que subyacen en el sistema interamericano, incluyendo los que se desprenden de la Carta Democrática Interamericana.

128. Los Estados americanos asumieron la obligación de garantizar el ejercicio efectivo de la democracia dentro de sus países. Esta obligación implica que los Estados deben realizar elecciones periódicas auténticas, y tomar las medidas necesarias para garantizar la separación de poderes, el Estado de Derecho, el pluralismo político, la alternancia en el poder y evitar que una misma persona se perpetúe en el poder (supra párrs. 43 a 85 y 103 a 126). De lo contrario, el sistema de gobierno no sería una democracia representativa.

129. Por otra parte, de conformidad con los artículos 23, 24, 1.1 y 2 de la Convención, los Estados tiene la obligación de garantizar el goce de los derechos políticos, lo cual implica que la regulación del ejercicio de dichos derechos y su aplicación sean acordes al principio de igualdad y no discriminación, y debe adoptar las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio[161]. Estas obligacio-

---

159 Carta de la OEA, articulo 3.

160 Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 162

161 *Cfr.* Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 89, y Caso Chitay Nech y otros Vs. Guatemala.

nes de la Convención Americana deben ser interpretadas tomando en cuenta la obligación de garantizar el ejercicio efectivo de la democracia (supra párr. 128).

130. En aplicación de lo anterior, este Tribunal procederá a analizar si la reelección presidencial indefinida es contraria a la Convención Americana.

131. En primer lugar, la Corte advierte que el señalamiento de un período para que el Presidente elegido popularmente ejerza su mandato es una de las principales características de los sistemas presidenciales, y de su observancia depende que los elementos constitutivos de una democracia representativa se preserven o se desfiguren a tal grado que, de hecho, deba entenderse sustituida por otro sistema de gobierno, incluso contrario.

132. La fijación del período del mandato presidencial comporta, de por sí, una limitación de sus expectativas y del ejercicio efectivo de su poder, además de constituir un mecanismo de control, por cuanto la demarcación temporal de su mandato le impone al jefe del Estado la obligación de atenerse al tiempo previamente señalado y de propiciar la sucesión de conformidad con las reglas establecidas, para evitar la prolongada concentración del poder en su propia persona y conservar el equilibrio inherente a la separación de poderes y al sistema de frenos y contrapesos mediante la renovación periódica de la suprema magistratura.

133. En este sentido, la permanencia en funciones de un mismo gobernante en la Presidencia de la República por un largo período de tiempo tiene efectos nocivos en el régimen plural de partidos y organizaciones políticas, propio de una democracia representativa, porque favorece la hegemonía en el poder de ciertos sectores o ideologías. La democracia representativa, así como la obligación de garantizar los derechos humanos sin discriminación, parten del hecho de que en la sociedad existen una diversidad de corrientes e ideologías políticas. Por ende, no existen opiniones o tendencias que sean unánimemente aceptadas. Independientemente

---

Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010. Serie C No. 212, párr. 106.

de si la persona en el poder cuenta con el apoyo de la mayoría de los votantes, los Estados deben siempre respetar y garantizar la libertad de expresión y derecho de participación política de las minorías. En este sentido, la Corte reafirma que, en los términos del artículo 1.1 de la Convención, en una sociedad democrática una persona nunca podría ser discriminada por sus opiniones políticas o por ejercer legítimamente derechos políticos[162]. Por lo tanto, este Tribunal considera que la permanencia en funciones de una misma persona en el cargo de la Presidencia de forma ilimitada propicia tendencias hegemónicas que resultan en el menoscabo de los derechos políticos de los grupos minoritarios y que, en consecuencia, minan el régimen plural de partidos y organizaciones políticas.

134. En segundo lugar, la falta de limitaciones a la reelección presidencial conlleva el debilitamiento de los partidos y movimientos políticos que integran la oposición, al no tener una expectativa clara sobre su posibilidad de acceder al ejercicio del poder. La debilitación de los partidos políticos tiene un impacto negativo en el funcionamiento democrático, ya que estos tienen un papel esencial en el desarrollo del mismo[163]. Esto afecta el pluralismo político que debe existir en una sociedad democrática, el cual es fomentado por los artículos 13, 16 y 23 de la Convención Americana. Al respecto, la Corte Constitucional de Colombia señaló que el respeto al pluralismo político supone reconocer que una propuesta política siempre puede sustituir "a otra en el gobierno de la nación", por tanto:

> […] las minorías lejos de ser acalladas en aras del predominio mayoritario, tienen derecho a ofrecer sus opiniones y programas como alternativas con posibilidad real de concitar la adhesión ciudadana para transformarse en mayoría, lo que exige la

---

162 Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348, párr. 117

163 *Cfr.* Declaración de Viña del Mar, *supra*, párr. 24

previsión de reglas que encaucen la dinámica del proceso político y, claro está, el acatamiento de esas reglas, sobre todo por aquellos que encarnan el ideal mayoritario[164].

135. En el mismo sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México afirmó que "la democracia trata que las personas roten en el ejercicio de las funciones públicas y que nadie pueda considerarse indispensable en el ejercicio del poder del Estado"[165]. Asimismo, la Corte Constitucional de Ecuador señaló que la limitación a la reelección presidencial "permite la alternancia democrática, y promueve el derecho de participación de otros miembros de la sociedad"[166], e indicó que "la falta de un límite temporal al ejercicio del poder puede conllevar a la personalización de éste, afectando ostensiblemente la participación democrática en igualdad de condiciones"[167].

136. Sobre este punto, la Comisión de Venecia indicó que las limitaciones a la reelección presidencial "pueden fortalecer a una sociedad democrática, puesto que imponen la lógica de la alternancia política como un evento predecible en los asuntos públicos" y "mantienen viva la esperanza de los partidos de oposición de obtener poder en el futuro cercano a través de procedimientos institucionalizados"[168].

137. De forma similar, el Secretario General de las Naciones Unidas ha señalado que "en los sistemas en los que se han aprobado

---

164 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-141-10 de 26 de febrero de 2010. Disponible en: https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2005/C-1041-05.htm

165 Suprema Corte de Justicia de la Nación de México, Acción de Inconstitucionalidad 47/2006 y sus acumuladas 49/2006, 50/2006 y 51/2006, pág. 98.

166 Corte Constitucional de Ecuador, Dictamen N. º 7-19-RC/19 de 5 de noviembre de 2009, párr. 40. [8504]

167 Corte Constitucional de Ecuador, Dictamen N. º 7-19-RC/19 de 5 de noviembre de 2009, párr. 40. [8505]

168 Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho. Informe sobre los Límites a la Reelección, *supra*,pár. 93.

límites de la duración del mandato –que son en su mayoría sistemas políticos presidenciales o semipresidenciales– esos límites pueden ser mecanismos importantes para evitar que quien obtenga mayor porcentaje en las elecciones gane la totalidad de la representación. En determinadas circunstancias, la eliminación o modificación de los límites de la duración del mandato puede socavar la confianza necesaria para que el sistema político funcione bien"[169].

138. En seguimiento de lo anterior, este Tribunal considera que los Estados deben establecer límites claros al ejercicio del poder, para así permitir la posibilidad que diversas fuerzas políticas puedan acceder al mismo, y que todos los ciudadanos sean debidamente representados en el sistema democrático.

139. En tercer lugar, dependiendo de las competencias que cada Estado confiera a los Presidentes de la República, la permanencia en el poder de un presidente por un largo período de tiempo afecta la independencia y la separación de poderes. Al respecto, este Tribunal recuerda que este, de acuerdo al artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana, es uno de los elementos esenciales de las democracias representativas.

140. Tal como se señaló supra, en el sistema político presidencial adoptado por los Estados de la región, es frecuente que las constituciones confieran a los Presidentes importantes atribuciones, incluyendo facultades de nominar o elegir a las autoridades que integran otros poderes públicos. Una de las formas de impedir que esto afecte la separación de poderes, es estableciendo, para estos cargos nombrados por el Presidente, períodos con una duración distinta a la del mandato presidencial. La permanencia de una misma persona en el poder por un largo período de tiempo, invalida esta salvaguardia democrática. Al ocupar el cargo de Presidente la misma persona por varios mandatos consecutivos se amplía la posibilidad de nombrar o remover a los funcionarios de otros poderes públicos, o de aquellos órganos encargados de controlarlos.

---

[169] Informe del Secretario General, Fortalecimiento de la función de las Naciones Unidas para mejorar la eficacia del principio de elecciones periódicas y genuinas y la promoción de la democratización (A/72/260) de 1 de agosto de2017, párr. 43.

Por tanto, en este tipo de regímenes, es fundamental que el sistema de frenos y contrapesos incluya limitaciones temporales claras al mandato del Presidente, tal como lo establecen las constituciones de la gran mayoría de Estados de la región.

141. En cuarto lugar, de acuerdo al artículo 23 de la Convención, todo ciudadano tiene derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, a ser electo y el derecho a acceder a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad, lo cual aplica tanto para cargos de elección popular como por nombramiento o designación (supra párr. 64). Esta Corte advierte que los Presidentes que buscan la reelección tienen una amplia ventaja de exposición mediática y de familiaridad para los electores. Asimismo, el propio ejercicio del poder puede fomentar la idea que la continuidad de la misma persona en el cargo es indispensable para el funcionamiento del Estado.

142. Además, si los sistemas de control al Presidente no se encuentran funcionando por las razones explicadas supra, estos pueden utilizar recursos públicos para, directa o indirectamente, favorecer su campaña de reelección. Por tanto, este Tribunal considera que el cargo de la Presidencia brinda a la persona que lo ocupa una posición privilegiada para la contienda electoral. Mientras mayor sea el tiempo de permanencia en el cargo, mayor será esta ventaja.

143. De forma similar a las consideraciones ya realizadas, la Comisión de Venecia indicó que "abolir los límites a la reelección presidencial representa un paso atrás en términos del logro democrático, por lo menos en los sistemas presidenciales o semipresidenciales". Al respecto, explicó que:

Al eliminar una importante protección contra las distorsiones que podría producir una concentración del poder, abolir los límites a la reelección también plantea el riesgo de desvirtuar distintos aspectos del derecho humano de participar en la función pública, que incluyen el derecho de participar en elecciones periódicas genuinas, la capacidad de asegurar que las personas con derecho de voto puedan elegir libremente entre distintos candidatos, que los

representantes sean libremente elegidos y responsables ante los ciudadanos y que la autoridad del gobierno siga basándose en la libre expresión de la voluntad del pueblo[170].

144. Por último, esta Corte reitera que el respeto al Estado de Derecho implica que las personas que ejercen el poder deben respetar las normas que hacen posible el juego democrático. Tomando en cuenta las consideraciones anteriores, este Tribunal resalta que la habilitación de la reelección presidencial indefinida de forma que permita al Presidente en ejercicio presentarse para ser reelecto es una modificación que trae fuertes consecuencias para el acceso al poder y el funcionamiento democrático en general. Por tanto, la eliminación de los límites para la reelección presidencial indefinida no debería ser susceptible de ser decidida por mayorías ni sus representantes para su propio beneficio (supra párr. 79).

145. Esta Corte resalta que, por regla general, los riesgos que impone la reelección presidencial indefinida para la democracia en la región se han concretado. Por tanto, este Tribunal concluye que la habilitación de la reelección presidencial indefinida obstaculiza que otras fuerzas políticas distintas a la persona a cargo de la Presidencia puedan ganar el apoyo popular y ser electas, afecta la separación de poderes y, en general, debilita el funcionamiento de la democracia. Este Tribunal advierte que el mayor peligro actual para las democracias de la región no es un rompimiento abrupto del orden constitucional, sino una erosión paulatina de las salvaguardas democráticas que pueden conducir a un régimen autoritario, incluso si este es electo mediante elecciones populares. En consecuencia, las salvaguardas democráticas deberían prever la prohibición de la reelección presidencial indefinida. Lo anterior no implica que se deba restringir que otras personas, distintas al Presidente en ejercicio, pero de su mismo partido o fuerza política, puedan postularse al cargo de la Presidencia.

146. Por tanto, de una lectura sistemática de la Convención Americana, incluyendo su preámbulo, la Carta de la OEA y la Carta

---

[170] Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho. Informe sobre los Límites a la Reelección, *supra*,párr. 101

Democrática Interamericana, es necesario concluir que la habilitación de la reelección presidencial indefinida es contraria a los principios de una democracia representativa y, por ende, a las obligaciones establecidas en la Convención Americana y Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

147. Al respecto, esta Corte reitera que el sistema interamericano, la Declaración Americana y la Convención no imponen a los Estados un sistema político, ni una modalidad determinada sobre las limitaciones de ejercer los derechos políticos. Los Estados pueden regular la reelección presidencial de acuerdo a sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales (supra párr. 86). Sin embargo, los Estados americanos han soberanamente consentido que el ejercicio efectivo de la democracia constituye una obligación jurídica internacional (supra párr. 55) y han convenido el cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos derivadas de los instrumentos internacionales que hacen parte del sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Por tanto, las regulaciones relativas a reelección presidencial deben ser compatibles con la Convención Americana, la Declaración Americana y los principios de la democracia representativa, y, en consecuencia, las normas internas que configuran el ejercicio del poder político deben ser armonizadas con los derechos humanos reconocidos en los instrumentos internacionales del sistema interamericano de protección de los derechos humanos.

148. En este sentido, el objeto de la presente Opinión Consultiva no es restringir la reelección presidencial en general, sino aclarar que la ausencia de limitación razonable a la reelección presidencial, o la implementación de mecanismos que materialmente permitan el irrespeto de las limitaciones formales existentes y la perpetuación directa o indirectamente de una misma persona en el ejercicio de la Presidencia es contraria a las obligaciones establecidas en la Convención Americana y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

VIII. OPINIÓN

149. Por las razones expuestas, en interpretación de los artículos 1, 23, 24 y 32 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, XX de la Declaración Americana de los Derechos y De-

beres del Hombre, 3.d de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, la Carta Democrática Interamericana, así como otros instrumentos que conciernen a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos,

LA CORTE,

DECIDE

por cinco votos a favor y dos en contra, que:

1. Es competente para emitir la presente Opinión Consultiva, en los términos de los párrafos 14 a 41.

Disienten el Juez L. Patricio Pazmiño Freire y el Juez Eugenio Raúl Zaffaroni.

Y ES DE OPINIÓN

por cinco votos a favor y dos en contra, que:

2. La reelección presidencial indefinida no constituye un derecho autónomo protegido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos ni por el *corpus iuris* del derecho internacional de los derechos humanos.

3. La prohibición de la reelección indefinida es compatible con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y la Carta Democrática Interamericana.

4. La habilitación de la reelección presidencial indefinida es contraria a los principios de una democracia representativa y, por ende, a las obligaciones establecidas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

Disienten el Juez L. Patricio Pazmiño Freire y el Juez Eugenio Raúl Zaffaroni.

Los Jueces L. Patricio Pazmiño Freire y Eugenio Raúl Zaffaroni dieron a conocer a la Corte sus votos individuales disidentes.

Redactada en español en San José, Costa Rica, el 7 de junio de 2021.

Corte IDH. La figura de la Reelección Presidencial Indefinida en Sistemas Presidenciales en el Contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. (Interpretación y alcance de los artículos 1, 23, 24 y 32 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 3.d de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y de la Carta Democrática Interamericana). Opinión Consultiva OC-28/21 de 7 de junio de 2021.

Elizabeth Odio Benito, Presidenta

L. Patricio Pazmiño Freire

Eduardo Vio Grossi

Humberto Antonio Sierra

Porto Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot

Eugenio Raúl Zaffaroni

Ricardo C. Pérez Manrique

Pablo Saavedra Alessandri, Secretario

Comuníquese y ejecútese,

Elizabeth Odio Benito, Presidenta

Pablo Saavedra Alessandri, Secretario

VIII.
DISIDENTES

VOTO DISIDENTE DEL
JUEZ L. PATRICIO PAZMIÑO FREIRE

OPINIÓN CONSULTIVA OC-28/21 DE 7 DE JUNIO DE 2021
SOLICITADA POR LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

LA FIGURA DE LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL INDEFINIDA EN SISTEMAS PRESIDENCIALES EN EL CONTEXTO DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Resumen.

Para la argumentación y desarrollo de contenidos del presente voto disidente se realiza una interpretación y reflexión de los cuatro párrafos no enumerados de la parte de considerandos de la resolución de la IX Conferencia Internacional Americana, el preámbulo y los artículos XX y XXXIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, los párrafos primero a quinto y séptimo no numerados del preámbulo, y el artículo 3.d) de la Carta de la Organización de los Estados Americanos (en adelante "Carta de la OEA"); el preámbulo y los artículos 1, 2, 23, 24, 29 y 32.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y los párrafos 1, 5, 6, 7, 8, 9, 16, 17, 19 y 20, no numerados del preámbulo, así como los artículos 2 a 7 de la Carta Democrática Interamericana.

El presente voto desarrolla los argumentos por los cuales disiento con respecto a la decisión de mayoría adoptada por la Corte en la presente Opinión Consultiva, para lo cual expongo cuatro componentes: primero, considero que la Corte analizó de manera

insuficiente las razones para aprobar la admisibilidad de la solicitud de Opinión Consultiva presentada por Colombia, al omitir y evitar referirse a una parte sustancial de su propio desarrollo jurisprudencial, por lo cual estimo que en esta fase procesal fue inadecuada su conclusión. En segundo lugar, pretendo establecer desde mi razonamiento y fundamentación que la Corte excedió su competencia consultiva al interpretar de manera directa provisiones de la Carta Democrática Interamericana, otorgándole rango de instrumento de derechos humanos, sin tener competencia y carecer de facultad para ello. En tercer lugar, postulo que la reconducción de la segunda pregunta presentada por Colombia introdujo, de oficio, por parte del Tribunal, aspectos no contemplados por la solicitud, menoscabando, así, el objeto de la solicitud de Opinión Consultiva. Por último, y a manera de conclusión, incorporo elementos de reflexión que considero relevantes sobre la compleja, diversa y cuando no contradictoria arquitectura política y constitucional que hace parte sustancial de los estados de derecho de nuestra región y, según mi opinión, reflexiono sobre algunos de los roles que deben tener los órganos internacionales a la hora de acompañar su desarrollo, fortalecimiento y profundización, siempre al tenor de los principios fundacionales que aprobaron los Estados fundadores del sistema: la libre autodeterminación de los pueblos evitando la injerencia externa en los asuntos internos de nuestras repúblicas.

1. Consideraciones formales

1. Previo a referirme a los aspectos en los que tengo disidencia, considero importante recordar lo que es la función consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Corte") y la base Convencional y Reglamentaria que le dan sustento y regulan.

2. La Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante "la Convención") otorga a la Corte una gran facultad interpretativa por medio de la cual los Estados y algunos órganos del Sistema Interamericano pueden consultar a la Corte acerca de la interpretación de la Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados Americanos. Adicionalmente, a través del ejercicio de esta facultad, le está permitido emitir opiniones sobre la compatibilidad entre cualquier ley

interna y los instrumentos internacionales, a solicitud de un Estado[1]. En el mismo sentido, el Reglamento[2] de la Corte desarrolla los lineamientos que se seguirán en caso de solicitud de Opinión Consultiva, así como algunos requisitos formales que deben seguir, como lo son (i) formular con precisión las preguntas; (ii) especificar las disposiciones que deben ser interpretadas; (iii) indicar las consideraciones que la originan, y (iv) suministrar el nombre y dirección del agente.

3. A lo largo de sus consistentes precedentes, la Corte ha adoptado criterios interpretativos que dotan de contenido lo establecido por el artículo 64 de la Convención, así como las normas reglamentarias que rigen el procedimiento de las Opiniones Consultivas. Al respecto, y en lo que es de interés para este voto, me referiré, en primer lugar, a tres aspectos formales que fueron analizados por la Corte y con las cuales disiento: (i) respecto de la existencia de determinadas peticiones en trámite ante la Comisión Interamericana, (ii) la competencia sobre los instrumentos regionales involucrados, y (iii) el requisito formal de formular preguntas.

i. La existencia de determinadas peticiones en trámite ante la Comisión Interamericana

4. Durante la tramitación de la Solicitud de Opinión Consultiva que da origen a este voto, se puso en conocimiento de la Corte, durante la Audiencia Pública, y por parte de la propia Comisión Interamericana, la existencia de peticiones que se relacionarían con el objeto de dicha Opinión Consultiva. Al respecto, la Comisión Interamericana informó de la existencia de tres peticiones en etapa de admisibilidad, y una en la etapa de fondo, las cuales tendrían relación con las preguntas planteadas por el ilustre Estado de Colombia. Asimismo, la Corte recibió una observación escrita en la que se solicitó declarar inadmisible la solicitud en tanto, según la observa-

---

1 Artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

2 Título III del Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

ción, la resolución por parte de la Corte desvirtuaría la jurisdicción contenciosa de la Corte en el caso pendiente[3].

5. Sobre lo anterior, aunque la Corte al momento de analizar lo expuesto, llega a concluir que tiene competencia para pronunciarse sobre la pregunta de Colombia, simplemente haciendo referencia a su jurisprudencia manifestando que "el solo hecho de que existan peticiones ante la Comisión o casos contenciosos relacionados con el tema de la consulta no basta para que la Corte se abstenga de responder las preguntas sometidas a consulta"; esta sola referencia resulta claramente insuficiente puesto que no se realizó un análisis específico y particular más profundo y meditado sobre cada uno de estos tres casos puestos en conocimiento de la Corte, principalmente aquel que se encontraba ya bajo su competencia, máxime considerando que en otras ocasiones han sido rechazadas solicitudes de Opinión Consultiva justamente amparándose en las razones ahora utilizadas para su tramitación.

6. Particularmente, la Corte omitió incluir en su análisis sobre la admisibilidad, lo recogido por parte de su jurisprudencia con respecto a lo que ha denominado "límites genéricos" a su función consultiva. Según los cuales, una solicitud de opinión consultiva:

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 un 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 internaciona-

---

3 Párrafo 22 de la Resolución de Opinión Consultiva.

les[4]. "Límites genéricos" que no solo ha construido, sino incluso los ha aplicado, para rechazar, recientemente, una solicitud de Opinión Consultiva presentada por el Secretario General de la Organización de Estados Americano, bajo el fundamento de estimar que se "podría constituir un pronunciamiento prematuro sobre el tema o asunto en cuestión, el que le podría ser sometido posteriormente en el marco de un caso contencioso"[5].

7. En la misma línea de los "límites genéricos" desarrollados por la jurisprudencia del Tribunal, la Corte, al momento de emitir la Resolución que da origen a este voto, no solo omitió analizar los ya mencionados límites, sino que omitió pronunciarse respecto del hecho de que el caso "Fabio Gadea Mantilla respecto de Nicaragua", en su momento expuesto por la propia Comisión Interamericana, como un caso en etapa de fondo, y sobre el cual una de las observaciones recibidas pidió declarar inadmisible la solicitud de opinión consultiva; ya era parte y se encontraba sometido, como un caso contencioso, a la jurisdicción de la Corte por parte de la Comisión Interamericana, **a partir del 5 de junio de 2021, fecha anterior al inicio de la deliberación de la presente Resolución de Opinión Consultiva.**[6]

8. Siendo que el caso "Fabio Gadea Mantilla respecto de Nicaragua", nombre bajo el cual fue presentado por la Comisión Interamericana, ya se encontraba en conocimiento de la Corte, soy de la opinión que el Tribunal estaba en la obligación de incluir en su argumentación un análisis meticuloso y suficiente que esclarezca sobre los límites genéricos a la función consultiva de la Corte a la luz

---

4 *Cfr.* 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, párrs. 5 y 6.

5 *Cfr.* 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, párr. 7

6 Véase http://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/ comunicados/2021/169.asp.

del objeto de la controversia del mencionado caso, para así poder determinar de manera objetiva, certera y clara, si emitir una resolución de Opinión Consultiva sobre el tema que nos ocupa, incurre o no en una o más de las limitaciones genéricas de las que la Corte ya ha definido sus contenidos, y, particularmente, habría sido de interés para el esclarecimiento y consolidación de la competencia y facultad de la Corte, que se manifieste si la admisión y eventual decisión, representaría o no un prematuro pronunciamiento sobre un expediente que, a todas luces, estaba ya sometido a la Corte como un caso contencioso.

ii. La competencia sobre los instrumentos regionales involucrados

9. Está fuera de discusión en el foro jurídico interamericano la facultad que tiene la Corte para interpretar cualquier norma de la Convención Americana. Tampoco pretendo controvertir la competencia que tiene el Tribunal para interpretar la Declaración Americana y para ejercer su competencia consultiva respecto de la Carta de la OEA. Sin embargo, llama mi atención el protagonismo que se pretende otorgar a la Carta Democrática dentro de la resolución que da origen a este voto, y las consideraciones a las que llega la Corte con respecto a dicho instrumento, así como la interpretación que realiza.

10. Si bien la resolución establece que la Corte ha determinado anteriormente que la Carta Democrática constituye un texto interpretativo de la Carta de la OEA y de la Convención Americana, razón por la cual recurrirá a sus disposiciones para abordar las preguntas planteadas por Colombia, es mi opinión que excede el Tribunal su propia consideración, y competencia, al interpretar directamente las disposiciones de la Carta Democrática.

11. Desde su primera Opinión Consultiva, la Corte ha reconocido que la amplitud de la función consultiva de la Corte no puede confundirse con la ausencia de límites a la misma en lo que se refiere a las materias que pueden ser objeto de consultas y de los tratados que pueden ser interpretados[7]. Además, incluso partiendo de

---

[7] *Cfr*. "Otros tratados" objeto de la función consultiva de la Corte (Art. 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-1/82 de 24 de septiembre de 1982. Serie A No. 1, párr. 18.

una interpretación literal del artículo 64 de la Convención, no sería posible la interpretación de la Carta Democrática por parte de la Corte toda vez que su competencia se limita a la Convención y a "otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos", por lo que interpretar dentro de la función consultiva dicho instrumento supondría elevarlo a un rango de "tratado" de derechos humanos, lo cual, debido a su naturaleza y objeto, resulta inadecuado e inexacto ya que se le otorgaría un estatus jurídico no contemplado en el propio texto de la Carta.

12. La Carta Democrática se creó y constituye como un documento de derecho internacional público dirigido a promover el desarrollo democrático de los Estados de la región. Los sujetos involucrados en sus disposiciones son estrictamente Estados y Organizaciones Internacionales, siendo reconocido como uno de los instrumentos interamericanos promulgado para la "promoción y fortalecimiento de los principios, prácticas y Cultura democráticas entre los Estados de las Américas"[8]. De forma tal que al ser un instrumento de aplicación "entre los Estados de las Américas", implicaría una grave distorsión interpretativa el tratar de equipararlo o asignarle un rango o categoría de instrumento internacional de derechos humanos, los cuales, por su naturaleza intrínseca, reconocida por la Carta Internacional de los derechos humanos, son instrumentos internacionales creados y aprobados como disposiciones dirigidas específicamente a la protección de los derechos humanos de las personas, donde los sujetos involucrados y obligados en el cumplimiento del objeto de dichos tratados en las dimensiones de garantía y protección son, justamente, los Estados y sus agentes estatales.

13. En virtud de lo anterior, es mi opinión que el análisis realizado por la Corte a lo largo de la Resolución interpreta de manera expresa y directa disposiciones de la Carta Democrática, excediendo equívocamente de esta manera su competencia consultiva.

---

8 Ver: La Carta Democrática Interamericana https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=D-014/16

iii. El requisito de formular preguntas

14. No es controvertida la facultad que tiene la Corte para precisar, esclarecer o reformular las preguntas que se plantean con el fin de determinar con claridad el objeto sustancial de su labor interpretativa. Al momento de realizar la solicitud de Opinión Consultiva, Colombia formuló dos preguntas, de las cuales una de ella fue considerada por la Corte como "fácticamente condicionada" razón por la cual fue reformulada. La pregunta sometida fue la siguiente:

> ii) En el evento en 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 generales de igualdad, a las funciones públicas de su país?

15. La Corte, justificando su accionar en función de "desentrañar el sentido, propósito y razón de las normas internacionales sobre derechos humanos", decide reconducir la pregunta a la "compatibilidad de la reelección presidencial indefinida con la existencia de la democracia representativa en el sistema interamericano de protección de derechos humanos". Es mi sentir que al introducir el concepto de "compatibilidad" de la denominada "reelección presidencial indefinida", la Corte, decidió, por su cuenta y parte, abordar e incluso configurar, los limites, perfiles y contenidos de la sui generis calificación, no de un derecho, sino de un término, una figura, un concepto, esto es, la denominada "reelección presidencial indefinida", de cuyo origen, naturaleza, características, y presupuestos teó-

ricos, al menos en mi opinión, son de tal amplitud e indefinición doctrinaria, sea en la ciencia política, en la dimensión de las ciencias sociales y las mismas ciencias jurídicas, sobre el cual no existe un consenso de rigor o doctrina; más, justamente, con esta decisión, el Tribunal decidió abordar la delicada, compleja y no poco controversial arquitectura y estructura democrática y las formas de gobierno que deciden soberanamente los estados en ejercicio de su soberanía. Más allá de las motivaciones y convicciones legítimas que alientan a mis colegas, esta decisión consultiva, trasformada en dictamen de alegado obligatorio cumplimiento para los Estados Partes, es una intención jurídica cuyo animus difícilmente logrará homogeneizar la conducta, tradición, valores y actuaciones de los pueblos de la región centro y sur americana que si de algo no dejan de sorprendernos es de su vitalidad vibrante y movimiento constante en la búsqueda de los mejores horizontes que puedan brindar a sus pueblos.

16. Lejos de mi interés está en oponerme a la facultad que tiene la Corte para reformular o precisar preguntas que sean sometidas a su conocimiento en el marco de una solicitud de Opinión Consultiva, más, en esta reformulación específica, a más de la reflexión del párrafo precedente, técnicamente disiento sobre la forma en que la mayoría resolvió reconducir la pregunta. No solo que la reformula de oficio, ya que en ningún momento fue mencionado, referido o solicitado por Colombia, sino que construye y le otorga una definición y una caracterización propia, actuación para la cual, en mi opinión, no ofrece sustento jurídico o doctrinario que le faculte tomar dicha decisión, puesto que la Corte cambia el objeto de la pregunta originalmente presentada por Colombia e introduce al análisis elementos jurídicamente indeterminados, propiciando una sui generis uniformidad y codificación de las legislaciones de los estados del Continente, de trascendentales consecuencias, políticas y jurídicas para las democracias y los Estados de la región; ámbitos de reflexión, discusión y proposición que eventualmente pueden ser atendidos y probablemente resueltos por otras instancias del sistema, como el Comité Jurídico Interamericano, organismo que conforme lo señala en su página web (comité jurídico interamericano.oas.org): "… es uno de los Órganos principales de la organización de los Estados Americanos (OEA). **Es el cuerpo consultivo de la organiza-**

ción en asuntos jurídicos encargado de promover el desarrollo progresivo y la codificación del derecho internacional y de estudiar la posibilidad de uniformar las legislaciones de los países del Continente" (negrillas y subrayado me corresponden). Finalmente, considero, que la pregunta originalmente formulada sí debía ser precisada y reformulada, pero siempre que se mantuviera su esencia y objeto, lo cual no sucedió de la manera como lo decidió la Corte.

2. Consideraciones sustanciales

17. Una vez sentada mi posición sobre algunos de los aspectos formales analizados por la Corte, me permito realizar algunas precisiones con respecto a la democracia representativa y los derechos políticos, que resultan relevantes no solo en virtud de la resolución adoptada por la Corte en el presente caso, sino también para el contexto actual de la región y las prospectivas que devendrán de la Opinión.

i. El camino a la democracia representativa y participativa

18. El contexto es importante, porque mientras escribo este voto nuestras instituciones políticas, sociales y jurídicas han sufrido un resquebrajamiento radical producto de la devastación que trajo consigo la pandemia. Junto con esta realidad se ha hecho evidente la histórica y brutal desigualdad que arrastra nuestra región desde épocas coloniales. Este contexto es muy relevante porque en estos momentos, no son pocas las protestas a lo largo y ancho de nuestra región, reclamando soluciones profundas a los sistemas políticos, económicos y sociales.

19. Si obviar este contexto es pretender tapar el sol con un dedo, considerar que un sistema político es un molde fijo para garantizar la democracia, es una empresa tan infructuosa como hacer un embalse de un río con arena de playa. Desde el intento de globalización de la economía y el libre mercado con el Consenso de Washington, hemos vivido años de intentos fallidos de programas económicos, sociales y políticos con recetas neocoloniales de laboratorio fracasadas en nuestra región que dan cuenta que en el corazón mismo del descontento latinoamericano descansa la brecha entre la

promesa democrática y la realidad. Cercanos a los 25 años del siglo XXI, los pueblos han decidido que sus gobernantes no están a la altura de proyectos que busquen soluciones a los problemas que enfrentamos como sociedades. Problemas enraizados y de larga data, sólo por nombrar algunos: concentración de la riqueza y socialización de la desigualdad, la delincuencia organizada en ascenso, el narcotráfico cooptando esferas del poder político, ejecuciones extrajudiciales de comunicadores sociales, líderes comunitarios y defensores de derechos humanos, irrefrenable incremento en las tasas de feminicidios, colapso de los servicios de salud, educación y seguridad pública, dantesca devastación de las selvas, bosques tropicales y fuentes de agua, acompañado de una persistente perdida de apego y fe en la institucionalidad democrática, evidenciada en cifras que corroboran una constante desvaloración de la participación activa de la gente en los procesos político electorales y en los asuntos públicos en general.

20. Estoy plenamente convencido que, en un primer nivel, la respuesta a estas problemáticas recae en consolidar políticas públicas desde una visión derechos humanos. Sin embargo, esa misma convicción no es similar cuando se me plantea que las patologías políticas que vivimos pueden ser resueltas con una simple receta prescrita por órganos internacionales, por una receta que incluya embalsar el rio del descontento popular en modelos de democracia que se inhiben y blindan ante cualquier atisbo de cambio o impugnación de sus fundamentos centenarios. Es que este río de demandas sociales no encontrará nunca su encauce en sistemas democráticos inflexibles, importados y modélicos que resisten cualquier llamado al cambio y la reformulación sustantiva de sus fundamentos. El remedio sería mucho peor que la enfermedad.

21. Sin ánimo de ser autorreferencial, pero sí considerando que la lógica argumentativa así lo requiere y en aras de ser consecuente en mi pensamiento y actuación, debo reconocer que he iniciado ya una conversación sobre la democracia participativa en el Voto a Favor y Parcialmente Disidente de la Opinión Consultiva 26 sobre ‘‘La denuncia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de la Carta de la Organización de Los Estados

Americanos y sus efectos sobre las obligaciones estatales en materia de derechos humanos''[9]. En dicha ocasión, la mayoría de la Corte no optó por entrar a desarrollar con mayor precisión cuál es el contenido del principio democrático. Al igual que en esta Opinión Consultiva, se tomó como ''inspiración'' a la Carta Democrática Interamericana para repetir la relevancia de ciertas fórmulas que pueden llegar a parecer discursivas, pero que en el fondo traen consigo el peligro que tiene repetir varias veces una frase y es que quede enquistada como una irrefutable verdad, o como la única versión de aquello que consideramos democracia. No podemos seguir agotando la discusión respecto del principio democrático y la democracia, al considerarla única y casi excluyentemente como la única: la de una forma de democracia donde nos representan y a quienes delegamos hagan la gobernanza de las naciones, en nuestro nombre. El quindenio de este siglo presenció la condensación de anhelos constitucionales que reformularon coordenadas institucionales percibidas como inamovibles, conceptos que reformularon y enriquecieron la noción de la representación con la agregación de la participación de la gente y la reformulación de los modelos económicos inspirados en la producción y la redistribución de las ganancias. La región ha construido, a partir de inéditos procesos sociales, trasformaciones constitucionales profundas y en el marco de la democracia electoral. La gente común demanda a gritos, en las calles o en los últimos latidos de los corazones que se apagan producto de esta pandemia, modelos que realmente nos representen a los americanos y las americanas, desde los contenidos de una democracia representativa que incluya en su ADN institucional y cultural la

---

9 *Cfr*. La denuncia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y sus efectos sobre las obligaciones estatales en materia de derechos humanos (Interpretación y alcance de los artículos 1, 2, 27, 29, 30, 31, 32, 33 a 65 y 78 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 3.l), 17, 45, 53, 106 y 143 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos). Opinión Consultiva OC-26/20 de 9 de noviembre de 2020. Serie A No. 26. Voto a favor y parcialmente disidente del Juez L. Patricio Pazmiño Freire.

participación activa, responsable y propositiva de la ciudadanía, para ser partícipes en el diseño y la gestión de la cosa pública que gire alrededor del bien común, del buen vivir.

22. Tal como señalé en su momento, en nuestra región, donde existe pluralidad de sistemas jurídicos y políticos de raigambre y tradición, culturalmente diversos, la democracia representativa, en su concepción más acotada, resulta insuficiente para agotar las exigencias del principio democrático. Hace ya varios años, eventualmente luego de la fase nefasta de la época dictatorial, a partir de los años ochenta, se viene desarrollando en América Latina un constitucionalismo que busca no sólo reconocer los derechos de las mujeres, de los pueblos indígenas y tribales o de los colectivos de diversidad sexual, sino su plena participación en los asuntos públicos[10]. Por ello considero que la Corte Interamericana, como marco de referencia para el debate jurídico convencional debe profundizar el concepto de democracia para enriquecer tanto la noción de democracia representativa como su componente participativo. En esta medida el principio democrático no sólo se agota en la representación formal, sino que requiere incorporar el concepto de democracia sustancial participativa, inclusiva, no excluyente, generosa y prodiga en la recepción de transformaciones y cambios, distante de la confrontación y el odio ante lo diverso, lo diferente, el otro.

23. Es urgente y actual refrendar una hermenéutica convencional que en sus presupuestos se oriente y esté dispuesta a reconocer que la ‘‘reformulación constitucional [e internacional, incorpore,] introduzca y desarrolle las instituciones más avanzadas [tales como,] la consulta popular a nivel local o nacional, las elecciones primarias para selección de candidatos, el plebiscito, el referéndum, la revocatoria del mandato de dignidades de elección popular’’[11], así como la creación innovadora de nuevas funciones del poder público, como la función electoral, la creación de mecanismos constitucionales de participación ciudadana en la gestión, control y escru-

---

10 *Cfr*. Pazmiño, Patricio. Descifrando Caminos. Del Activismo Social a la Justicia Constitucional. Flacso, 2010.

11 *Cfr*. Pazmiño, Patricio. Descifrando Caminos. Del Activismo Social a la Justicia Constitucional. Flacso,2010, p. 50.

tinio del poder público, así como la emergencia de procesos de reformulación constitucional a partir de las asambleas constituyentes con amplia participación social y popular, que nos alejen de las cosméticas reformas y cambios constitucionales legislativos diseñados por jerarcas, élites o grupos exclusivos, censitarios, generalmente beneficiarios de los cambios que dicen producir.

ii. Aproximación metodológica errónea y reformulación de los derechos políticos

24. Existe un problema metodológico en la formulación mayoritaria que hace que se haya considerado a la ''reelección presidencial indefinida'' como la figura respecto de la cual la Corte ha de pronunciarse. Se ha integrado de manera analógica un supuesto derecho a la reelección desconociendo que ésta es el resultado del ejercicio de un derecho y no un derecho en sí mismo. No es menester de una Corte Internacional el acotar los espacios de participación democrática, sino más bien promover su expansión. Una aproximación a las preguntas planteadas por el Estado colombiano, no supone desarrollarlas, desde un alegado ''derecho a la relección indefinida'' sino más bien desde la perspectiva del derecho a elegir y ser elegido y el acceder a un cargo en **condiciones de igualdad**.

ii.1 El contenido de los derechos políticos en el artículo 23 de la Convención Americana

25. Considero que la Corte debió reformular esta pregunta para profundizar, si era necesario, en el contenido de los derechos políticos, pero no abordarlos desde una hipotética consecuencia como es una posible reelección. Dejo constancia de la importancia que tiene el contenido de los derechos políticos. Al respecto, hay un énfasis particular que señala la propia Convención Americana en su artículo 23, que recoge los derechos políticos, a que se acceda a ''los derechos y oportunidades'' en condiciones de igualdad. No es coincidencia que la literalidad de la Convención haya buscado hacer referencia a la igualdad como presupuesto necesario para una adecuada participación, como tampoco es coincidencia que el primer caso resuelto sobre derechos políticos haya sido *Yatama Vs. Nicaragua* relacionado con la posibilidad de participación de un partido político indígena en las elecciones. Es que sub-

yace a los derechos políticos la noción de igualdad y libertad. Igualdad para el acceso al cargo y libertad del pueblo para elegir, ergo, para decidir.

26. Por ello, considero que es erróneo el planteamiento de la ‘‘reelección’’ como un derecho humano. Desde un enfoque de derechos humanos es una clara inconsistencia pensar que la reelección, que es, a la vez, una posibilidad y también, eventualmente, dependiendo del resultado, es un producto de un proceso electoral, sea concebido como un derecho. Aproximarse de esta manera limitaría la interpretación en los casos particulares desde la óptica del artículo 23, es decir, como el derecho a elegir y ser elegido. Metodológicamente, esta distinción es de vital relevancia ya que se le ha pedido a la Corte que se analice un derecho desde su vicio y no desde su ejercicio. Se le planteó que existe un supuesto derecho a la ‘‘reelección indefinida’’. Me pregunto, ¿estamos hablando de abuso del derecho? ¿Estamos ante una violación de este derecho? ¿O estamos ante la posibilidad de que el sistema político permita una postulación periódica continuada? Todas estas son dudas legítimas que surgen al haberse planteado las preguntas desde una aproximación que nominalmente no recoge un análisis certero del artículo 23.

27. La Corte ya había señalado que el artículo 23 establece específicamente qué es lo que debe ser garantizado por el Estado en condiciones de igualdad. Específicamente señala que se trata del derecho: i) a la participación en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por representantes libremente elegidos; ii) a votar y a ser elegido en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de los electores; y iii) a acceder a las funciones públicas de su país.

28. Es parte del contenido y consecuencia lógica del artículo 23 de la Convención que un mandato indefinido es contrario al derecho internacional. Entonces, cuando hablamos de ‘‘mandato indefinido’’ nos referimos aquel que no permite la existencia de elecciones periódicas, de representantes libremente elegidos, sin sufragio universal e igual, que no garantiza la libre expresión de los electores.

iii. La arquitectura constitucional y política como una potestad consustancial a los pueblos

29. La integración analógica de la reelección con el mandato indefinido hace que metodológicamente sea incongruente una respuesta por parte de la Corte. Personalmente, no considero que la reelección es un derecho humano o puede siquiera su contenido formularse como un derecho, por lo que su análisis en abstracto, necesariamente nos conduce irreversiblemente a tocar la arquitectura política o constitucional de los Estados de la región.

30. De viejísima data y por razones históricas en América Latina hemos descartado toda posibilidad monárquica o de figuras similares que, por apellido, sangre o casta, ostenten algún derecho a gobernar, recibir dádivas o privilegios. Figuras anacrónicas como la monarquía o la nobleza han sido erradicadas de nuestros sistemas que consideran que la igualdad ante la ley es el principio fundamental sobre el cual descansa nuestros regímenes políticos, sociales y jurídicos.

31. En esta línea, si la Corte decidía pronunciarse debió reafirmar, como lo hemos hecho en diversas ocasiones, los estándares relacionados con los derechos políticos. Pudimos haber desarrollado el principio democrático desde la óptica del derecho a elegir y ser elegido en condiciones de igualdad. Lamentablemente, de la manera que estaba formulada, la pregunta conduce de manera riesgosa a cuestionar la arquitectura política y constitucional de nuestros países, intentando una suerte de homogenización o unificación legislativa, afectando los derechos a la soberanía, autodeterminación y la no injerencia en los asuntos internos de los Estados, que son piedras angulares fundacionales de la Carta de la OEA.

32. Para el Libertador Simón Bolívar "la libertad tiene que ajustarse a la historia y a las tradiciones de los pueblos"[12]12. Así, lo comprendió también la Corte en el caso *Castañeda Gutman Vs. México* de 2008 y el segundo caso resuelto sobre derechos políticos:

---

[12] Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos, Acta de la Sesión Protocolar celebrada el 24 de julio de 2007. OEA/Ser.GCP/ACTA1603/07, 24 julio 2007.

> la Corte considera necesario señalar que, en términos generales, el derecho internacional no impone un sistema electoral determinado ni una modalidad determinada de ejercer los derechos a votar y a ser elegido. Ello se desprende de las normas que regulan los derechos políticos tanto en el ámbito universal como en el regional, y de las interpretaciones autorizadas realizadas por sus órganos de aplicación.

33. En el caso en concreto, en que se debatía si México debía o no, conforme las obligaciones internacionales, permitir las candidaturas independientes o mantener un sistema construido sobre la base exclusivamente de partidos políticos para la elección de presidente de la República en dicho país, la Corte consideró que no era preciso entrar a determinar cuál sistema político es acorde a la Convención Americana y muy acertadamente consideró que:

> A la Corte no se le escapa que en la región existe una profunda crisis en relación con los partidos políticos, los poderes legislativos y con quienes dirigen los asuntos públicos, por lo que resulta imperioso un profundo y reflexivo debate sobre la participación y la representación política, la transparencia y el acercamiento de las instituciones a las personas, en definitiva, sobre el fortalecimiento y la profundización de la democracia. La **sociedad civil y el Estado tienen la responsabilidad**, fundamental e inexcusable **de llevar a cabo esta reflexión y realizar propuestas** para revertir esta situación. En este sentido los Estados deben valorar **de acuerdo con su desarrollo histórico y político** las medidas que permitan fortalecer los derechos políticos y la democracia, y las candidaturas independientes pueden ser uno de esos mecanismos, entre muchos otros[13].

34. En conclusión, evidenciamos cómo la Corte consideró que es una responsabilidad "fundamental e inexcusable" del propio Estado y de su sociedad civil organizada, reflexionar y emprender

---

[13] *Cfr*. Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 204.

proyectos políticos y de reforma. Resultando, consecuentemente innecesario, cuando no un despropósito, que va más más allá de lo competencialmente jurídico, considerar que sea la propia Corte, o una mayoría de la misma, quienes puedan decidir sobre cuál es el mejor sistema de arquitectura política o constitucional para "…fortalecer los derechos políticos y la democracia…" en nuestros países.

Este mi voto

L. Patricio Pazmiño Freire
Juez

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario

VOTO DISIDENTE DEL JUEZ E. RAÚL ZAFFARONI

RESPECTO DE LA OPINIÓN CONSULTIVA OC-28/21 DE 7 DE JUNIO DE 2021

SOLICITADA POR LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

LA FIGURA DE LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL INDEFINIDA EN SISTEMAS PRESIDENCIALES EN EL CONTEXTO DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

(Interpretación y alcance de los artículos 1, 23, 24 y 32 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 3.d de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y de la Carta Democrática Interamericana)

1. El encomiable propósito de las respuestas

Cabe ante todo destacar el altísimo mérito del noble objetivo perseguido en las respuestas mayoritarias de la Corte a la presente Opinión Consultiva, cuyo texto trasunta en todo momento la saludable intención de evitar cualquier deformación de nuestras democracias representativas, como también la instalación de autocracias y de otros géneros de burlas a la voluntad de los Pueblos.

Las peripecias de las historias políticas de nuestros Estados, plagadas de abusos de poder, de tristes episodios dictatoriales y de

regímenes de franco no derecho, del Rio Bravo hacia el sur es propia de una región geopolíticamente desfavorecida por su sometimiento a quinientos años de sucesivas etapas de colonialismo.

La historia, con su triste experiencia de millones de muertos y esclavizados y sus huellas y cicatrices no bien cerradas, explica sobradamente la noble intención de las respuestas ofrecidas en el texto mayoritario de la Corte.

Lamentablemente, me veo en la necesidad de contrastar el optimismo vertido por la mayoría. Ojalá pudiera esta Corte evitar toda eventual deformación de las democracias representativas y cualquier autocracia o desviación de los principios del Estado de derecho en el continente.

Por razones jurídicas considero que la Corte no es competente para juzgar las particularidades de las formas de gobierno que adoptan nuestros Estados, más allá de los estrictos límites esenciales a cualquier democracia representativa que le señalan los instrumentos internacionales que el tribunal tiene el deber de hacer cumplir, en ninguno de los cuales se hace referencia a la reelección indefinida.

Pero incluso si la Corte tuviese competencia para exceder esos límites y señalar pautas detalladas para la proyección interna de la ingeniería institucional de los sistemas democráticos de los Estados, es decir, de imponerles pautas de organización política y constitucional detalladas, más allá de las esenciales y básicas señaladas en los instrumentos internacionales, estimo que fácticamente sería una empresa sin ningún éxito, aunque cayese en agobiante casuismo, en razón de la acelerada dinámica de las mutaciones del poder de respuesta a las diversas coyunturas conforme a los imprevisibles accidentes de la política pequeña, astuta y hartera, como precisamente lo enseña la experiencia histórica de todos los tiempos y lugares.

2. Preferencias personales ciudadanas

Debo precisar que, como convicción ciudadana y personal, no tengo ninguna preferencia por las reelecciones indefinidas y ni siquiera por los sistemas presidencialistas. Como ciudadano, pienso que algún día será irremisible que mi país y otros de nuestra región adopten el sistema parlamentario. No comparto el reiterado argumento de que lo impide nuestra tradición. Considero que importa

una subestimación de nuestros Pueblos pretender que se nos impone el presidencialismo porque esa supuesta tradición exige lideratos políticos fuertes. Creo que todo Pueblo aspira a lideratos de esa naturaleza y no solo los nuestros. Cualquier Pueblo aspira a elegir democráticamente y a ser conducido por los mejores y mas nobles, hábiles, íntegros e inteligentes de sus ciudadanos que -ademas- ostenten dotes de empatía. Pero estas son condiciones personales que no dependen de la forma particular de la mas o menos precisa regulación constitucional de los sistemas democráticos, pues no las otorgan las constituciones: *Quod natura non dat, Constitutio non præstat.*

Sin duda que personas con esas cualidades han descollado y gobernado en el marco de sistemas parlamentarios y han sido reelectas reiteradamente por sus pueblos, en tanto que también las ha habido que, sin ninguna de esas condiciones, han gobernado en sistemas presidencialistas.

De todas formas, se trata sólo de mi personal convicción como ciudadano, por lo que me felicito de que en mi país no se admita la reelección indefinida y siento que no adopte el sistema parlamentario.

3. La neutralización de los mecanismos de defensa

De todos modos, el ejercicio de la función judicial y, en especial, la de control de constitucionalidad –en este caso de convencionalidad- exige de la magistratura un considerable esfuerzo para separar las preferencias personales de lo que sanamente se debe deducir a la hora de interpretar técnicamente los textos legales.

Por cierto, no se trata de un esfuerzo fácil, porque ningún magistrado deja de ser humano y, por ende, las esferas intelectual y afectiva o emocional interactúan y, entre otras malas pasadas, suelen jugar las racionalizaciones.

El diablillo emocional se atavía fácilmente con los atuendos de la racionalidad a la hora de ejercer el poder de declarar inconstitucionales leyes sancionadas por mayorías parlamentarias y, en consecuencia, tiende la trampa que lleva a incurrir en el error de declarar contraria a las normas de máxima jerarquía toda ley sentida como antipática o contraria a las preferencias o valoraciones persona-

les del juzgador. De allí la necesidad de hacer consciente el riesgo para apartar esa tentación al decidir cuestiones que exigen el máximo de delicadeza en el ejercicio de la tarea de dotar de eficacia a las normas del tope de la pirámide jurídica.

Esta exigencia alcanza su punto máximo cuando se trata nada menos que de valorar cualquier interrogante referido a los límites que los Estados se impusieron convencionalmente como acotamiento del ámbito de sus potestades constitucionales nacionales, o sea, la definición y valoración de las instituciones políticas concretas que se hubiese dado cada Pueblo del continente a la hora de definir los perfiles particulares de sus respectivos sistemas democráticos.

4. Procedencia de la Opinión Consultiva

Apartada la tentación racionalizadora, la primera cuestión que observo en cuanto a la presente Opinión Consultiva es la de su procedencia. En esta materia, en el curso de la audiencia pública, surgió con claridad que su solicitud se motivó en el conflicto institucional que afectó al Estado Plurinacional de Bolivia y que hizo transitar a ese país por un régimen de no derecho, dando lugar a uno de los momentos más difíciles de los últimos años para la vigencia y eficacia de las democracias del continente, en particular por su extrema similitud con los golpes de Estado de otras épocas. Por fortuna se resolvió mediante la recuperación democrática de la vía institucional.

Las manifestaciones vertidas por el propio representante del régimen de no derecho con vigencia en ese Estado en el momento de la audiencia pública del 28, 29 y 30 de setiembre de 2020, despejan cualquier duda acerca de la motivación particular de la Opinión Consultiva.

No es posible ignorar que la instalación de ese régimen se generó con motivo de una elección puesta en duda por uno de los concurrentes y con una intervención internacional, por cierto, nada afortunada. Bajo ese régimen se dio muerte a civiles desarmados, se secuestró a ciudadanos, operaron grupos armados que asaltaron domicilios, se desconoció el derecho de gentes negando durante un año los salvoconductos de salida a personas bajo protección diplomática, se amenazó con violar la inmunidad de sedes diplomáticas

ante la indiferencia de la policía y se privó de libertad arbitrariamente, incluso poniendo en peligro la vida de algunas personas y precipitando la pérdida del embarazo de una funcionaria del gobierno constitucional, entre otras gravísimas violaciones a los Derechos Humanos. Se trata de hechos que en este momento son investigadas por los jueces de ese Estado.

En su momento y con plena razón, la Corte consideró improcedente la Opinión Consultiva solicitada por el Secretario General de la OEA y motivada en el juicio político a la Presidenta de Brasil, por estar referida a un caso perfectamente individualizado y posiblemente contencioso. Los hechos derivados del superado régimen de no derecho boliviano, sin duda que son potenciales casos contenciosos.

Con esta primera observación podría cerrar mi opinión, pero dado que las razones que me mueven a considerar improcedente esta Opinión Consultiva no se agotan únicamente en lo antes señalado, sino que estimo que esa razón concurre con los límites convencionales a la competencia misma de la Corte, he de exponer también las restantes consideraciones por las que me separo de las ilustradas y bien intencionadas respuestas de la mayoría de la Corte.

5. Competencia según el legislador histórico

En la interpretación de cualquier ley –nacional o internacional- suele invocarse la llamada voluntad del legislador, aunque por lo común no se precisa demasiado a quién se entiende como sujeto de esa invocación, que en ocasiones adquiere caracteres poco menos que míticos.

Es dudoso, pero si con esa expresión se pretende atender al *legislador histórico*, es decir de carne y hueso, siempre será difícil saber lo que pensaron los miembros de un parlamento o legislatura que, por lo general, votan según sus bloques partidarios y, como es natural, muchos de ellos apenas están informados del contenido de las leyes que aprueban, en particular cuando se trata de textos con precisiones técnicas muy especializadas. En tales casos, se considera legislador histórico al autor o autores del proyecto, como en el supuesto de los códigos.

Así, en cuanto a los tratados internacionales y en especial a los multilaterales, los verdaderos autores son quienes los escriben y no los parlamentarios ni los ministros y ejecutivos que sancionan y promulgan las leyes que los ratifican en sus respectivos países.

En este sentido, es sabido que estos instrumentos son resultado de larga tramitación con intervención de expertos nacionales e internacionales, diplomáticos avezados, departamentos jurídicos de las cancillerías y doctrinarios que influyen en los textos. La preparación de los tratados y otros instrumentos internacionales nunca es fruto de improvisaciones, aunque quienes procedan a su ratificación en cada Estado, puede que no conozcan los detalles de esas complicadas elaboraciones. Es indiscutible el alto nivel técnico y experiencia política de varios de los juristas que tomaron parte en la preparación, redacción y aprobación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Las respuestas de la mayoría de esta Corte ilustran muy ampliamente sobre tratados e instrumentos internacionales, en cuyos textos nada se dice respecto de las reelecciones indefinidas de los titulares de los poderes ejecutivos de los Estados.

Es impensable imaginar que ese tema haya sido pasado por alto por simple inadvertencia de quienes podemos considerar como sus legisladores históricos, que elaboraron tan meticulosa y pormenorizadamente sus textos, cuando se cuidan hasta las formas verbales y los más mínimos detalles semánticos y de puntuación.

La conclusión del recorrido por esos instrumentos y la consiguiente verificación del mutismo sobre las reelecciones indefinidas, no tiene otra posible interpretación que la omisión voluntaria de su consideración, o sea que, si los habilidosos y verdaderos legisladores históricos no la mencionaron, fue porque no quisieron hacerlo, o sea, que no tuvieron voluntad de prohibirla.

6. Competencia según la ley internacional

Pero el valor de la voluntad del legislador histórico es relativo, pues éste –como señaló alguna vez Gustav Radbruch- cuando sanciona la ley, se queda en el muelle y la ley navega libremente, no pudiendo tirar cabos para recoger la nave que ya surca los mares.

Interesa fundamentalmente interpretar el texto, subirnos a la nave y ver hacia dónde apunta su timonel o hacia qué rumbo el viento impulsa su velamen.

En principio, en el nivel del primario análisis exegético, verificamos que la ley nada dice respecto de la reelección indefinida de los titulares de los poderes ejecutivos. Si nada dice, es cuestión de saber si el intérprete está habilitado para inferir de su texto una prohibición respecto una institución propia de los sistemas políticos de los Estados que no es expresa.

Por ende, debe observarse, ante todo que, a falta de mención expresa, su prohibición debería responder a una extensión del texto legal que podría tener lugar por dos vías: en función de una interpretación extensiva o bien, más radicalmente, de una integración analógica.

La interpretación extensiva tiene lugar cuando la flexibilidad del texto legal permite darle su mayor amplitud semántica. La integración analógica, por el contrario, excede la resistencia semántica del texto legal y consiste en agregar a su letra un supuesto o hipótesis no contemplado en éste. En último análisis, la integración no es una interpretación, sino una complementación.

7. Integración analógica

Para considerar que la prohibición de reelección indefinida de los poderes ejecutivos está contenida en la Convención Americana y en algunos o todos los instrumentos referidos a la forma de gobierno que debe hacer cumplir la Corte, será necesario considerar que se trata de la inclusión de un supuesto no contemplado, o sea que se debería proceder a una integración analógica del texto legal, porque ninguno de esos instrumentos permite una interpretación extensiva.

La anterior afirmación se basa en que no es admisible la única pretensión de interpretación extensiva que puede ensayarse, intentada a partir de la prohibición del mandato indefinido. En este sentido se podría sostener que se trata de una extensión considerando que la prohibición de reelección indefinida estaría contenida o se podría inferir de la prohibición de permanencia indefinida o de mandato indefinido.

No es metodológicamente correcto ni prudente argumentar forzando un texto hasta el límite de confundir las características bien diferenciales de dos instituciones por completo diversas y perfectamente identificadas desde siempre, incluso en nuestra propia región, por conocidas razones históricas de viejísima data, puesto que se remontan a las críticas formuladas al proyecto constitucional de Bolívar para Bolivia que, por cierto, no lo pergeñaba para sí, sino para el desafortunado Mariscal Sucre.

Es más que obvio que la presidencia o mandato indefinido es decidida y claramente antidemocrática, pues presupone la exclusión de elecciones periódicas y, por ende, también de las reelecciones.

Lo que el derecho internacional prohíbe es la vieja presidencia vitalicia una institución que, por definición, excluye la reelección y que, en todos los tiempos, se supo que remonta su génesis al título napoleónico de Primer Cónsul Vitalicio y que, en nuestra región, no creo que haya conocido otros casos que el de Gaspar Rodríguez de Francia en Paraguay en el siglo XIX y el de François Duvalier en Haití en el siglo pasado.

La reelección indefinida, por su parte y por definición, es excluyente con la anterior y, por ende, sustancialmente diferente. No necesariamente repugna a la democracia, porque requiere ineludiblemente el sometimiento periódico al voto popular, en el que no siempre se gana, aunque se ejerza el poder ejecutivo o se lo haya ejercido, como lo prueban los casos discontinuos norteamericanos de Ulysses Grant, que lo intentó en 1880, pero su partido no quiso nominarlo para un tercer mandato, o el de Theodor Roosevelt, que se presentó a un tercer mandato y perdió con Woodrow Wilson.

Pero ni siquiera lo lograron todos los presidentes que se presentaron para un segundo mandato y, por ende, lo intentaron en ejercicio del poder ejecutivo; sólo fueron diez en toda la historia de Estados Unidos. Tampoco lo lograron todos los presidentes que buscaron un segundo mandato en nuestra región: el caso de Macri, que se postuló para un segundo mandato en mi país, es prueba elocuente de que los Pueblos son los que deciden, pese al apoyo del oligopolio mediático con que contó, al de un sector judicial prevaricador y obediente, a su servicio de inteligencia persiguien-

do y criminalizando opositores y al del poder financiero nacional y transnacional cerrando filas y empujando la candidatura del más puro de sus agentes locales.

Todo esto permite verificar que no todo el que gobierna gana un segundo mandato y menos todavía un tercero, a condición, por supuesto, de que haya elecciones no fraudulentas, que es lo que realmente debe cuidar esta Corte y todos los organismos internacionales, con la precaución de no sumarse a cualquier opositor que, porque perdió, lance alaridos victimizándose y denunciando supuestos fraudes, para eludir la decisión de las urnas o debilitar la legitimidad del ganador, como en el caso norteamericano de Trump. Lamentablemente, este cuidado no siempre se observa, incluso por las agencias internacionales.

El único presidente de los Estados Unidos que ejerció un tercer mandato fue Franklin Delano Roosevelt, quien incluso llegó a ser votado para un cuarto mandato que no pudo asumir porque falleció. Por cierto, nadie se atrevería a calificar a Roosevelt de autócrata. Por otra parte, parece poco admisible que la Constitución de los Estados Unidos, conforme al texto histórico anterior a su vigésimosegunda enmienda, es decir, el texto que rigió desde el 4 de marzo de 1789 hasta 1951 y que, además, fue modelo para casi todas nuestras repúblicas, hubiese sido hoy, por la razón cuestionada ahora, considerado violatoria de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y del resto de los instrumentos citados.

8. Materias que no admiten integración analógica y ni siquiera interpretación extensiva

La Convención Americana contiene textos flexibles, como por ejemplo el referido al desarrollo progresivo, pero no todas las materias admiten la extensión de sus expresiones y, menos aún, su integración analógica con supuestos no contemplados. Hay materias en que la rigidez del texto debe ser estrictamente respetada, en razón de la propia naturaleza del derecho internacional de los Derechos Humanos.

Cuando la fuente del derecho internacional son los tratados, debe observarse que, a diferencia de otras ramas del derecho, no se trata de normas emanadas de un órgano superior como puede ser un

parlamento nacional, sino que su poder se debe a limitaciones a la soberanía de los Estados que estos mismos ceden en función del propio ejercicio de sus respectivas soberanías.

Por ende, cuando los tratados no permiten la flexibilidad interpretativa, los jueces no pueden forzar su letra sin afectar la soberanía de los Estados que los ratificaron, limitándola más allá de lo que éstos cedieron.

En materia de Derechos Humanos, como es sabido -y dejando de lado antecedentes que no se generalizaron en esta rama del derecho-, la historia del derecho internacional al respecto comenzó en la última posguerra. Hasta ese momento el derecho internacional se ocupaba de las relaciones entre Estados, pero no de las de éstos con los habitantes de sus territorios.

La experiencia cultural negativa de la humanidad, especialmente exaltada al máximo por las atrocidades de esa hecatombe, pero alimentada secularmente por los crímenes atroces en los cinco continentes, generó una especial sensibilidad en la posguerra, precedida por la Carta del Atlántico, por la Declaración de Filadelfia de la Organización Internacional del Trabajo y por el propio discurso de las cuatro libertades del cuatro veces reelecto presidente Roosevelt.

La materia que está aquí en cuestión en esta Opinión Consultiva, o sea, lo que realmente se discute e interesa discutir en esta oportunidad, no es tanto el derecho de una persona a ejercer el poder ejecutivo de un Estado que, si bien no carece de importancia, en definitiva, ostenta una relevancia totalmente secundaria frente al derecho de los Pueblos a votar por quien quieren que los gobierne.

Lo que se discute es nada menos que el ejercicio mismo de la soberanía popular, el derecho de los Pueblos que por definición son los verdaderos soberanos en cualquier democracia, o sea, que se está tocando directamente la base más elemental de las democracias de todos los países del mundo que han optado por ese sistema.

En esta materia no puede admitirse flexibilidad interpretativa, sino que el intérprete debe atenerse con toda precisión a las limitaciones que establece la letra del tratado, pues el resto se lo reservaron los Pueblos para el ejercicio de su poder soberano.

Por supuesto que, mucho menos aún, puede admitirse la integración analógica. Dejando de lado casos disparatados, como la punición analógica de la circuncisión religiosa por analogía con el aborto en la Unión Soviética, cuando se opta por la integración en forma más racional, se apela al argumento de la mayor razón, o sea, que si se contempla un supuesto menos grave, se daría por entendido que abarca los menos más graves, como en el caso sería si el tratado prohibiese la reelección indefinida, pero no el mandato indefinido, hipótesis que, como aquí es inversa, por ende, tampoco funcionaría el argumento de la llamada mayor razón.

9. Las limitaciones de la ley internacional

Es claro que la ley internacional establece limitaciones a las formas de gobierno de los Estados al comprometerse a adoptar el sistema democrático, pero éstas son taxativas y se reducen a las notas esenciales de toda democracia plural.

Así como no sería admisible por antidemocrática una presidencia vitalicia, tampoco lo sería una llamada democracia popular de partido único, pues el modelo democrático que debe respetarse conforme a las cláusulas convencionales es el de democracia plural.

Es obvio que tampoco sería admisible una pretendida democracia plebiscitaria, que nada tiene de democracia, porque eliminaría el respeto a las minorías impidiéndoles que un día puedan volverse mayorías, al tiempo que lesionaría toda institucionalidad, tal como lo expresé en su momento ante la solicitud de medidas provisionales en el caso de la consulta popular del Presidente Lenin Moreno en Ecuador.

Estas limitaciones se imponen porque de lo contrario no hay sistema democrático, pues directamente son las que hacen a su esencia y las que inevitablemente tiene el deber de hacer observar la Corte.

Además, no puede ignorarse que toda constitución, como lo destaca Peter Häberle, se integra en una cultura históricamente condicionada, como no puede ser de otra manera, dado que siempre el derecho –y en particular el constitucional– es un fenómeno social, cultural, político e histórico. Y, por cierto, estas obvias limitaciones que los Estados acordaron en los tratados no son otras que las que responden a la cultura y a la tradición y experiencia histórica del continente.

En esos instrumentos queda claro que los Estados están limitando su soberanía en materia de sistemas de gobierno, pero tratándose del ejercicio nada menos que de la soberanía de sus Pueblos, del soberano republicano y democrático de cada uno de los gobiernos de los Estados que ratificaron los tratados, la naturaleza de la materia impone su interpretación estricta, prohíbe toda extensión interpretativa y, con mucha más razón aún, su integración analógica, como sería la introducción de la prohibición de una institución sobre la que todos los instrumentos guardan el más absoluto y hermético de los silencios.

10. Internacionalización del derecho constitucional

Desde la perspectiva de los derechos internos de los Estados, las anteriores limitaciones que éstos se han dado al suscribir los tratados implican una limitación a su soberanía en cuanto a su potestad de darse formas de gobierno, o sea, que en alguna medida la han limitado mediante la llamada *internacionalización de su derecho constitucional*.

Es incuestionable que, en principio, cada Estado independiente es soberano y tiene el derecho de darse la forma de gobierno que elija. Lo que distingue un Estado independiente de una colonia es su autogobierno. A este respecto y en el plano internacional, como regla general rige el principio de no intervención.

Sin embargo, en ejercicio de su propia soberanía, los Estados de nuestro continente se comprometieron con los otros Estados a limitar su soberanía constitucional.

Dado que esta soberanía constitucional deriva de su propia condición de Estados independientes, el grado de internacionalización de su derecho constitucional sólo puede limitarse en la estricta medida de la limitación que hubiesen acordado en el respectivo tratado: no se concibe que, mediante un tratado, un Estado independiente deje librado su derecho soberano al autogobierno a merced de nadie, porque implicaría dejar indefinido o puesto en manos de terceros el atributo que hace a la esencia de su condición de Estado independiente.

Por consiguiente, cualquier extensión de cesión de soberanía o limitación de su independencia por vía de integración analógica del texto del tratado importaría avanzar sobre la soberanía constitucional de los Estados, es decir, sobre una atribución que es inherente a su propia condición de Estado independiente, lo que incuestionablemente sería una violación al elemental principio de no intervención, o sea, de alguna manera, un parcial pero grave desconocimiento de la independencia de los Estados.

11. Impotencia fáctica

Si bien priman las razones jurídicas antes señaladas, no es posible pasar por alto que el sano y generoso propósito de la mayoría de esta Corte, de hecho, es decir, en el plano fáctico, es absolutamente infructuoso y en cualquier caso está irremisiblemente condenado al fracaso.

La lucha por el poder que siempre implica la actividad política, al igual que la democracia misma, a veces es defectuosa y hasta decididamente mala, pero nada mejor se ha inventado hasta el presente.

Por eso, la *antipolítica* o el rechazo de la política es señal de una actitud reaccionaria y siempre autoritaria, aunque en ocasiones directamente totalitaria, puesto que –como es sabido- los regímenes totalitarios de entreguerras se basaban en la crítica despiadada a la democracia plural de partidos: pretendían sobreponerse a los partidos que partían, invocando una vocación de supuesto unicato nacional organicista que acababa en la voluntad omnímoda de un conductor conforme al irracional Führerprinzip u otros equivalentes ideológicos más o menos análogos.

Pero el rechazo del totalitarismo antipolítico no implica desconocer que muchas veces la política se degrada a un juego de mezquindades, oportunismos, deslealtades, embustes y mentiras que pierde hasta los más elementales límites éticos, ensaya insólitas y rebuscadas argumentaciones y se vale de cualquier género de artimañas.

Siento decir que es imposible prever todas las volteretas engañosas que pueden darse en esta materia, porque la imaginación de los competidores presenta en ocasiones características de increíble

riqueza de creatividad maligna, imposible de superar con previsiones legales y buenas intenciones de jueces. Es imposible prever todas las situaciones que pueden dar lugar a la instalación o al continuismo de un régimen.

Echando un vistazo a la historia, podría pensarse que la prohibición de reelección indefinida hubiese evitado el porfiriato mexicano, pero con absoluta seguridad puede afirmarse que no hubiese evitado las repúblicas oligárquicas de nuestra región. Es posible que tenga capacidad para impedir la instalación de la autocracia de una persona, pero no de una camarilla consolidada por sus intereses explotadores del trabajo de un Pueblo.

Nada impidió en algunos de nuestros países que se consolidase un sector socialmente minoritario, un pequeño grupo, solidificado en torno a los mismos intereses latifundistas que Porfirio Díaz, sostenedor del mismo racismo y de su misma filosofía positivista, nutrido por un reduccionismo biologista idéntico al del *grupo de los científicos*, igualmente o más genocida de indios y eximio maestro en fraude electoral, perseguidor de opositores y parejo opresor de su Pueblo. No obstante, ese grupo autocrático, considerado racialmente superior al Pueblo, fue sumamente respetuoso de la no reelección y sus miembros se turnaban en el ejecutivo, resolviendo en amables tertulias entre hombres elegantes el orden de turno para ocupar su titularidad.

Esto es precisamente lo que sucedió en la Argentina con la llamada *oligarquía vacuna*, que asesinó a los indios patagónicos y fusiló obreros, o con la República *Velha* brasileña, cuyo ejército masacró en Canudos a los miles de hambreados seguidores de Conselheiro.

No obstante, en ambos casos, se mostró un respeto meticuloso y absoluto por la regla de no reelección, no para garantizar ninguna democracia –que no existía-, sino para repartirse por turno el poder entre contertulios amables de europeizados clubes selectos.

La imaginación legal preventiva de burlas a la prohibición de reelección indefinida lleva también a prohibir a los Pueblos que voten a parientes y cónyuges de presidentes, como está previsto en algunos textos constitucionales, atendiendo a la experiencia de las artimañas de Trujillo o al caso de la familia

Somoza. ¿Pero acaso esto no importa una violación a los Derechos Humanos de los Pueblos y de los parientes? ¿Por qué una persona no puede ser votada por su Pueblo sólo porque su hermano es presidente? ¿Con qué derecho se le priva del ejercicio pleno de su ciudadanía? ¿Por hermandad? ¿Por matrimonio? Incluso hermanos y hasta cónyuges pueden pertenecer a partidos diferentes y encontrados.

Pero si se quisiera precisar esta excepción, no dejó tampoco de presentarse el caso de dos hermanos que simulaban pelearse para obtener la mayoría y la minoría de la legislatura y manejar a la totalidad de los diputados.

La imaginación perversa en política es imprevisible, su prevención legal sólo puede acabar en un extremo e insoportable casuismo y, además, dada la veloz dinámica de situaciones permanentemente cambiantes, tampoco sabremos nunca cuándo el autócrata se valdrá de las propias previsiones casuistas para sacar de la competencia electoral a su opositor.

Lamentablemente no hay sistema político democrático tan perfecto que no presente ninguna hendidura por la cual pueda filtrarse la autocracia y hasta el totalitarismo, pese a los denodados esfuerzos de los teóricos de la ingeniería institucional. Al mismo tiempo, sistemas políticos que a primera vista parecen extremadamente imperfectos y fáciles de perforar, habilitan elecciones y democracias.

No olvidemos que el nazismo surgió en una república parlamentaria, y ni siquiera se tomó la molestia de derogar formalmente la Weimarer Reichverfassung. Aunque el Statuto Albertino o Statuto Fondamentale della Monarchia di Savoia del 4 marzo 1848 era más defectuoso, en definitiva, se trataba de una monarquía parlamentaria y, no obstante, surgió el fascismo. La admirable y pulida Bundes-Verfassungsgesetz de Kelsen, tampoco impidió el golpe de Dollfuss. Inversamente, la Constitución de los Estados Unidos, presidencialista y que permitía la reelección indefinida, dio lugar a que se eligiese y reeligiese a Roosevelt.

Todo es imprevisible frente al poder y los vericuetos de la política y, naturalmente, por definición, es imposible prever lo imprevisible. La formación jurídica inclina a la preferencia por las formas

lineales y geométricas en las que no cabe la política, que es un organismo vivo y mimético y al mismo tiempo fascinante, justamente porque de ella nunca se sabe a ciencia cierta si habrá de nacer un escorpión o una mariposa.

12. Riesgo no es peligro y éste no es lesión

Sin perjuicio de las precedentes razones expuestas, cabe agregar una consideración en torno a la cuestión del daño, del riesgo y del peligro. La inconvencionalidad de la posibilidad de que el orden jurídico interno de cualquiera de nuestros Estados admita la reelección indefinida, tendría por objeto prevenir un supuesto riesgo de violación de Derechos Humanos. La reelección indefinida no sería, por ende, una violación a los Derechos Humanos, es decir, un daño a estos derechos, sino un riesgo de eventuales violaciones, pero ni siquiera un peligro, porque no sería necesario que el riesgo se concretase en una determinada situación de peligro de esas violaciones. Su alegada inconvencionalidad se basaría en una presunción de riesgo que no admitiría prueba en contrario.

Pero por lo común, las presunciones se elaboran en base a lo que suele suceder conforme a la experiencia, pero no por eso dejan de ser presunciones y, por ende, no siempre sucede lo que suele suceder.

Ante todo, la existencia misma de ese riesgo fundante de la presunción es harto discutible, conforme a la propia y larga experiencia de esta Corte. En efecto: el tribunal reitera sanciones a Estados, muchas veces por violaciones gravísimas a los Derechos Humanos, algunas de las cuales importan la pérdida de numerosas vidas humanas y, por cierto, en general, los Estados sancionados no admiten en su derecho interno la reelección indefinida y algunos ni siquiera la reelección simple ni las cometen ejecutivos en ejercicio de más de dos mandatos. Por ende, conforme a la propia experiencia de esta Corte, es más que previsible que la prohibición de reelección indefinida no tenga ninguna incidencia en la frecuencia y gravedad de las violaciones a los Derechos Humanos cometidas por nuestros Estados.

De cualquier modo, conforme a las respetables respuestas de la mayoría, se presumiría *juris et de jure*, o sea, sin admitir prueba en

contrario, que existe el mero riesgo –no concretado en peligro- de que un Pueblo no esté debidamente representado en caso de reelección indefinida, pese a que el mismo Pueblo sería el que hubiese votado a su poder ejecutivo. Esta afirmación encierra una contradicción, pues si el Pueblo elige, por supuesto en elección es sin fraude ni proscripciones, es decir sirealmente elige votando limpiamente y por mayoría democrática a su titular del ejecutivo, no se explica cómo sería posible que no resultase representado por quien eligió.

El único camino para resolver esta contradicción es dar, por cierto –presumir- que cuando un Pueblo votase por tercera vez a su ejecutivo, estaría eligiendo mal, se estaría equivocando, porque estaría siendo engañando y, por ende, esta Corte decidiría impedirle que se equivoque o que lo engañen o, más aún, que corra el mero riesgo de equivocarse o de ser engañado. De este modo, el tribunal asumiría una función de cuidado, vigilancia o tutela de los Pueblos del continente, para evitar que corran el riesgo de equivocarse y de ser engañados al votar.

Como es obvio, esto presupone que los Pueblos necesitan ser asistidos, en razón de que después de dos mandatos de un presidente, el electorado sufriría cierto grado de incapacidad que demandaría esa asistencia tutelar. No parece razonable entender que la Convención Americana habilite al tribunal para el ejercicio de esa competencia tutelar de los Pueblos del continente.

Por otra parte, son muchas las formas en que es posible confundir y engañar a un electorado ante cualquier elección. Las tácticas políticas *völkisch* o populacheras, que se montan sobre prejuicios y los profundizan, son un claro caso de engaño. Las mentiras acerca de los candidatos, el descrédito que gratuitamente les atribuye delitos o conductas o ideologías totalitarias, las falsas imputaciones éticas y otras muchas, son comunes en las campañas electorales, pese a ser medios sucios de competencia política.

Pero sería sumamente peligroso que esta Corte, competente para sancionar a los Estados que cometen violaciones a los Derechos Humanos, asumiese competencia para prevenir todos los posibles ardides o engaños frecuentes para captar votos.

13. La prevención de riesgos no tiene fin

Hace tiempo que en el derecho en general, en razón de los desarrollos tecnológicos, se comenzó a hablar de la *sociedad de riesgo* y de allí se dedujo por algunos la necesidad de intervenir legislativamente antes de la producción de daños y ni siquiera de peligros, sosteniéndose que era más eficaz prohibir y sancionar conductas que no lesionasen derechos y ni siquiera la creación de situaciones de peligro, pero que creasen riesgos de lesión de derechos.

Es obvio que por esta vía se puede llegar a un verdadero totalitarismo sofocante de todo espacio de libertad social, porque prácticamente no hay conducta que no pueda calificarse como de riesgo, dependiendo de la capacidad imaginativa de cada legislador y de sus personales temores. En el imperio romano se penaba severamente la fabricación de telas de color púrpura, porque era el color imperial y, por ende, si alguien las fabricaba sin autorización del emperador, se corría el riesgo de que estuviese participando en la preparación de un golpe de Estado.

La prevención de riesgos no tiene fin, puesto que hay riesgos cercanos, lejanos y remotos, valoración que dependerá siempre de la capacidad imaginativa y de los temores individuales -incluso paranoides- de cada evaluador.

En la sociedad tecnológica actual y en la política de todos los tiempos, los riesgos de engañar y defraudar son inevitables. De asumir la Corte esta competencia tutelar de los Pueblos, que en modo alguno creo que le corresponda, abriría un camino de difícil tránsito y sin final, por lo menos feliz.

En las democracias, como en el tránsito, hay riesgos que el derecho debe tolerar, pues de lo contrario habría que suprimir el tránsito mismo, lo que no significa que no se deba penar al que conduce en estado de ebriedad. Los riesgos no tienen fin, porque inevitablemente siempre corremos cierto grado de riesgo, tanto las personas como también los Pueblos.

14. La función preventiva de la Corte

Lo anterior no significa desconocer que la Corte tiene a su cargo una importante función preventiva de violaciones a los Derechos Humanos, incluyendo las que eventualmente se quieren atribuir a la institución de la reelección indefinida. Partiendo de la afirmación, formulada incluso por la mayoría de la Corte, de que el respeto se garantiza mediante la protección del Estado de derecho y de los Derechos Humanos, la sanción a sus violaciones, oportuna y justa, es precisamente la forma de disuadir a los Estados y de prevenir otras violaciones, puesto que éstos se abstendrán de cometerlas en la medida en que tengan la certeza de que existe una eficaz jurisdicción internacional de Derechos Humanos que los condenará.

Sin perjuicio de lo anterior, también son preventivas las debidas garantías de no repetición incluidas en la mayoría de las sentencias de la Corte, además de las oportunas medidas provisionales que pueda disponer el tribunal.

Siendo eficaz la jurisdicción internacional en materia de Derechos Humanos, cabe preguntarse qué razones habría para prohibirle a un Pueblo que vote por un presidente que quiera someterse al escrutinio popular por tercera vez, en el marco de un Estado que no persiga opositores, no tenga presos políticos, no viole sistemáticamente Derechos Humanos, respete la libertad de opinión, no proscriba partidos ni candidatos, las elecciones sean claras y transparentes y, además, mucho mejor si lo quieren votar porque en esa sociedad descienden el coeficiente de Gini y las líneas de pobreza y desempleo y aumenta el PBI. No se podría explicar cuál sería la razón para que esa reelección deba considerarse violatoria de la Convención Americana y tutelar a ese Pueblo, presumiendo que puede llegar a estar engañado, impidiéndole votar a ese candidato.

Si esas condiciones no se diesen, como si tampoco se diesen en otro país que no admita la reelección indefinida, lo que estaría fallando sería la prevención de violaciones a los Derechos Humanos, lo que significaría que estaría fallando el propio sistema interamericano en cuanto a su función sancionadora y, por ende, preventiva.

De lo anterior resulta que la mejor y más eficaz prevención de violaciones a los Derechos Humanos no puede ser otra que el per-

feccionamiento mismo del sistema, que hubiese debido imponerle al Estado el funcionamiento regular de su poder judicial nacional, que hubiese debido sancionar las violaciones cometidas, conminándolo a acabar con las privaciones de libertad arbitrarias, con las limitaciones a la libertad de expresión, con los presos políticos, con persecución de opositores, etc. Ninguna de estas condiciones depende de que haya o no reelección indefinida, sino del óptimo funcionamiento de nuestro sistema regional. Si se instala una autocracia en la región, no se debe eso a la reelección indefinida, sino a que el sistema no fue suficientemente eficaz para evitarlo.

En síntesis: la eficacia del sistema interamericano es la única y mejor clave preventiva. Para eso es menester acelerar los tiempos del trámite de las denuncias ante nuestros órganos, disponer medidas provisionales por la Corte en casos de urgencia y en especial cuando se hallare en riesgo la vida humana y sancionar adecuadamente y en tiempo razonable a los Estados que cometan violencias de Derechos Humanos contra sus habitantes.

15. Los peligros actuales para nuestras democracias

Partiendo de la diferencia entre riesgo –como posibilidad de peligro concreto– y peligro como el riesgo concretado, no cabe duda acerca de que las democracias de nuestros países no sólo corren riesgos, sino que algunas de ellas se hallan en peligro, para lo cual es suficiente nutrirse con la información pública corriente.

De ninguna manera existe en este momento ningún peligro que pueda atribuirse puramente a la reelección indefinida de los ejecutivos que, en última instancia, se podría concebir como algo remoto y no concretado, sin contar con que, en cualquier caso, con o sin reelección indefinida, como señalamos, el peligro devendría de la impunidad de los Estados que cometan violaciones a los Derechos Humanos.

En la primera línea de los actuales peligros para las democracias del continente, concretados en varios casos incuestionables, se cuenta la persecución, prisionización y criminalización de opositores por parte de asociaciones ilícitas compuestas por algunos jueces prevaricadores, instigados por poderes ejecutivos –en general no reelectos indefinidamente y ni siquiera por única vez–, con compli-

cidad de agentes de los servicios de inteligencia y de operadores de los medios de comunicación hegemónicos, monopólicos u oligopólicos, con el claro objetivo de amedrentar y proscribir candidatos y partidos políticos, o sea, no sólo de desconocer los derechos de las minorías, sino incluso de las mayorías.

El segundo lugar entre los actuales peligros para nuestras democracias –no del todo independiente del anterior– lo ocupa la limitación a la libertad de expresión, el discurso único y la construcción única de realidad por efecto de los monopolios y oligopolios de medios de comunicación, ante una desregulación total del régimen de estos medios, que los deja librados a grandes corporaciones que acumulan concesiones de canales de televisión, diarios, radios y servicios electrónicos, sin límite legal a esa acumulación, en forma que ninguna democracia respetable del hemisferio norte lo permite.

Semejante concentración de medios de comunicación es incompatible con el modelo de democracia plural al que todos aspiramos en el continente, porque dichas enormes corporaciones mediáticas económicamente poderosas operan en la realidad como partidos únicos, capaces de desorientar y promover los mayores errores, ante la total falta de ética con que difunden noticias falsas, incluso en materia de salud, instigando al incumplimiento de medidas sanitarias, llegando impunemente a recomendar la ingesta de falsos remedios y hasta tóxicos en la actual emergencia que vive nuestra región y el mundo, poniendo en peligro vidas humanas.

Por otra parte, la hegemonía monopólica de medios afecta nuestras culturas nacionales, privan de voz a las minorías, conceden voz a alucinados extremistas e incluso a neonazis, generan zozobra en la población con noticias falsas de todo orden, no reparan en linchar públicamente a quien consideran molesto, no matan como en tiempos de dictaduras de seguridad nacional, pero aniquilan el honor de quien quieren con total impunidad, destrozan personalidades públicas como a Túpac Amaru en la plaza del Cusco.

En tercer lugar, pero quizá sea el primero, porque de él en alguna medida se desprenden los anteriores, se hallan las administraciones fraudulentas de las economías de los Estados mediante maniobras financieras de endeudamiento abusivo por miles de millones de dólares que no se invierten en el país, sino que salen a cuentas en el

extranjero so pretexto de fugas, cuando en realidad ningún obstáculo se impone a la salida irrestricta de divisas, de modo que finalmente sólo quedan en poder del Estado los papeles que acreditan la deuda que debe pagar.

Este delito político-económico atenta contra la propiedad de todo el Pueblo, que debe pagar deudas astronómicas. Se trata de un macrodelito que se conviene por medio de pseudocontratos, o sea, de acuerdos en que se carece de una autoridad tercera que garantice los derechos de las partes, es decir, del acreedor y del deudor, sino que en ellos se somete el deudor a la jurisdicción del prestamista que, además, exige ajustes presupuestarios que se concretan en reducción de inversión social, de educación, salud, previsión, etc., como también en derogaciones de la legislación laboral de los Estados deudores, llamadas flexibilizaciones.

A todo lo anterior, cabe agregar las extorsiones de los hold out, que aprovechan los default o falencias causados por los delitos político-económicos, para comprar títulos devaluados, esperar la renegociación con la mayoría de los acreedores manteniéndose al margen de ella y, posteriormente exigir el valor nominal ante los tribunales del prestamista. Se trata de un espacio delictivo permitido por la ausencia de todo procedimiento racional para el caso de los Estados que caen en cesación de pagos o falencia.

Como resultado de todo lo anterior, es decir de fenómenos que no son totalmente independientes, sino que se vinculan estrechamente, no sólo nuestras democracias se hallan en grave peligro, sino que se viola abiertamente el Derecho Humano al desarrollo progresivo, pues suben las líneas de pobreza, quiebran las pequeñas y medianas empresas, aumenta el desempleo, disminuye el consumo interno y la recaudación fiscal, baja el PBI y alcanzamos en casi toda la región los coeficientes de Gini más altos del mundo, todo lo cual cuesta un alto número de vidas humanas en razón de las muertes producidas por insuficientes campañas de vacunación y sanitarias, atención selectiva de la salud, suicidios, altos índices de homicidios, violencia intrafamiliar y femicidios, represión y letalidad policial, inseguridad laboral e inadecuación de nuestros caminos a los vehículos que nos imponen.

Todos estos peligros y daños actuales ya producidos y, más aún, sin garantía alguna de discontinuidad y no repetición, son los que lesionan y amenazan en este preciso momento continental a nuestras democracias de modo mucho más agudo y próximo que los eventuales resultados de la reelección indefinida, habida cuenta de que, si en algún país, con o sin reelección indefinida, se violan Derechos Humanos, es porque no se sancionaron oportunamente esas violaciones y esa impunidad abrió el camino de otras iguales o peores.

Tampoco se plantea problema alguno de reelección indefinida en el Estado cuya situación motivó la presente Opinión Consultiva, que felizmente superó su momento crítico por vía democrática.

16. El riesgo para los Derechos Humanos

Por último, teniendo en cuenta que, en los límites a la internacionalización del derecho constitucional de nuestros Estados, tanto en la Convención Americana como en ningún otro instrumento convencional se menciona la relección indefinida y que, por ende, su inclusión por vía analógica hace avanzar a la jurisdicción internacional sobre la soberanía de los Pueblos más allá de lo acordado, entiendo que a las anteriores consideraciones debe agregarse una seria preocupación, esta vez acerca de las consecuencias negativas que un avance por esta senda pueda provocar al futuro mismo del derecho internacional de los Derechos Humanos.

El derecho internacional de los Derechos Humanos positivizó universalmente la norma básica que impone el deber de respetar y tratar a todo ser humano como persona (de la que en definitiva se derivan todas las normas más precisas en la materia), sembrando una semilla de ciudadanía planetaria.

Los hechos que decidieron esta positivización son de larguísima data, impulsados por la presión de la experiencia acumulada de victimizaciones por crímenes masivos que fueron alimentando un verdadero patrimonio cultural negativo de la humanidad, cuya producción comenzó con el mundo, si por tal entendemos el momento en que se iniciaron las relaciones mundiales por efecto del conocimiento de la existencia de todos los humanos, o sea, a fines del siglo XV.

Millones de muertos se fueron acumulando en la experiencia criminal que configuró ese patrimonio cultural humano negativo hasta que, quienes hasta ese momento y practicando el más despiadado colonialismo, habían sembrado muerte por América, África, Asia y Oceanía, entraron en brutal conflicto y uno de ellos no dudó siquiera en emplear los mismos métodos coloniales, pero en forma aún más estremecedora, porque para su comisión se valió la tecnología industrial de producción en serie, en ese caso de muertes. Esto hizo saltar por los aires la coraza de negacionismo y racionalización que ocultaba toda la experiencia de los genocidios acumulada durante casi cinco siglos y sacar a luz toda la horripilante cultura negativa de la humanidad.

El derecho internacional de los Derechos Humanos no nació de la razón, sino del miedo que impuso un mínimo de racionalidad e hizo aflorar con todo su horror la totalidad del patrimonio cultural negativo de la humanidad, hasta ese momento negado o normalizado mediante dispares y disparatados discursos ideológicos etnocentristas, legitimantes de una inventada superioridad civilizatoria colonizadora que, por supuesto, rápidamente también dejaron de sonar en el centro de la escena, porque prestamente se hicieron callar a sus cultores.

El camino del derecho internacional de los Derechos Humanos, como el de todas las normas, transita del deber ser al ser con las dificultades que conocemos, pero, de cualquier manera, se convierte paulatinamente en un instrumento de lucha de los Pueblos. En este sentido, se le abre un futuro esperanzador y venturoso, por el que se lo debe impulsar, pero sabiendo que también tiene sus enemigos ideológicos y fácticos, que se empeñan en obstaculizar el difícil camino hacia su creciente eficacia.

Su eficacia no sólo se obstaculiza en el plano fáctico, sino que también se intenta neutralizar su realización por vía de la perversión hartera y maligna de sus propios fundamentos, cuando se lo quiere manipular ideológicamente para convertirlo en un nuevo discurso etnocentrista de pretendida superioridad cultural o civilizatoria, legitimante de también nuevas etapas de sometimiento geopolítico. Por decirlo más claramente, la forma más perversa de neutralizarlo es desvirtuarlo como discurso de liberación de los Pueblos, para

degradarlo a un nuevo discurso de dominación. Este es el mayor riesgo que en el mundo actual pesa sobre el futuro del derecho internacional de los Derechos Humanos.

En la medida en que excedamos los límites a la soberanía de los Estados, señalados claramente en la letra de las disposiciones convencionales, para acotar la soberanía de los Pueblos más allá de lo cedido por éstos mismos, aduciendo que pueden equivocarse, se asume una función tutelar que fácilmente deriva en el etnocentrismo y, con eso, corre el riesgo cierto de desvirtuar la naturaleza liberadora que es de la esencia de esa rama del derecho internacional.

Por todas las antedichas razones, considero que la presente Opinión Consultiva no es procedente.

Así lo voto.

Eugenio Raúl Zaffaroni
Juez

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario

IX.

NOTIFICACIÓN A IDEA DE LA OPINIÓN CONSULTIVA

Corte IDH
Protegiendo Derechos

SECRETARÍA DE LA CORTE

San José, 13 de agosto de 2021
REF.: CDH-OC-28/727

Estimadao señor:

De conformidad con los artículos 67 y 75 del Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por medio de la presente se notifica la Opinión Consultiva OC-28/21, titulada "***La Figura de la Reelección Presidencial Indefinida en Sistemas Presidenciales en el Contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos***", solicitada por la República de Colombia. La opinión del Tribunal fue emitida el 7 de junio de 2021.

Adjunto encontrará copia de la mencionada Opinión Consultiva, así como de los votos individuales disidentes de los Jueces L. Patricio Pazmiño Freire y Eugenio Raúl Zaffaroni.

Atentamente,

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario

Señor
Asdrúbal Aguiar, Secretario General
Iniciativa Democrática de España y las Américas (IDEA)
asdrubalaguiar@yahoo.es;

(506) 2527-1600 www.corteidh.or.cr corteidh@corteidh.or.cr Avenida 10, Calles 45 y 47 Los Yoses, San Pedro, San José, Costa Rica.

X.
APÉNDICE

SOBRE LA SENTENCIA DE LA SALA CONSTITUCIONAL DE EL SALVADOR PERMITIENDO LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL INMEDIATA PROHIBIDA EN LA CONSTITUCIÓN

Estando listo para entrar en prensa este libro, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador ha dictado la sentencia I-2021 de 3 de septiembre de 2021 sobre "Pérdida de derechos de ciudadanía", sobreseyendo un proceso que se había iniciado contra un ciudadano salvadoreño con base en la previsión del artículo 75.4 de la Constitución, que prescribe que pierden la ciudadanía: "Los que suscriban actas, proclamas o adhesiones para promover o apoyar la reelección o la continuación del Presidente de la República, o empleen medios directos encaminados a ese fin;" norma vinculada a la del artículo 152.1 que prohíbe que pueda ser candidato a Presidente quien "haya desempeñado la Presidencia de la República por más de seis meses, consecutivos o no, durante el período inmediato anterior, o dentro de los últimos seis meses anteriores al inicio del período presidencial".

Esta norma estableció en el sistema constitucional de El Salvador la prohibición de la reelección inmediata del presidente de la República, considerando la Sala Constitucional de ese país, en sentencia de 25 de junio de 2014 (Inc. 163-2013: artículo 152 ordinal 1°) que la misma:

> "forma parte del conjunto de preceptos encaminados a garantizar el principio de alternancia o alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia. Esta finalidad comparten, asimismo, los arts. 75 ordinal 4° (que sanciona a quienes promuevan la reelección presidencial continua); 88 (que afirma que dicho prin-

cipio "es indispensable para el mantenimiento de la forma de gobierno y sistema político" y que su violación "obliga a la insurrección"); 131 ordinal 16° (que ordena a la Asamblea Legislativa "desconocer" al Presidente de la República que continúe en el cargo a pesar de la terminación de su período); 154 (que fija la duración del período presidencial en 5 años y "ni un día más"); y 248 Cn. (que prohíbe la reforma constitucional en este tema)".

Pero frente a esa interpretación de la Constitución, ahora en 2021, la nueva Sala Constitucional nombrada por la Asamblea Legislativa después de la destitución inconstitucional masiva de los Magistrados de la Sala anterior, argumenta que la Sala formada por estos pasó:

> "por alto que la disposición mencionada hace referencia no a prohibiciones para ser presidente, sino a prohibiciones para ser candidato y lo grave de una interpretación que deje este detalle por fuera, radica en que se imposibilita al electorado a reelegir la opción política que más le convenga".

Y por ello, la Sala Constitucional que ahora decide, considerando que "la conformación de este tribunal ha cambiado en su totalidad respecto de la conformación que se tenía al momento de realizar la interpretación en comento," decidió entonces cambiar de criterio, considerando lo anterior un error, insistiendo en su sentencia que la norma constitucional hace referencia a una prohibición dirigida a candidatos y no al Presidente, ya que:

> "el Constituyente ha sido claro al dirigir esa prohibición al candidato, implicando así que el período inmediato anterior al que se refiere es precisamente el período previo al que se es candidato".

Concluye luego con la afirmación de "que la Constitución NO establece prohibiciones para ser presidente, sino para ser candidato a presidente". Y de ese argumento o galimatías, como por arte de magia y en fraude constitucional palmario, deduce entonces la Sala en su sentencia que en el "caso del artículo 152 ordinal 1°, la prohibición va dirigida a los candidatos, de manera que permite por una

sola vez más, la reelección presidencial;" pues, según la Sala, "[a]sí, el "período inmediato anterior" se entenderá que hace referencia al período presidencial previo al que se pretende ser candidato a la Presidencia".

O sea, la prohibición constitucional de la reelección inmediata que establece la norma del artículo 151.1 de la Constitución de una clara y precisa, en una mutación ilegítima de su contenido y sentido, la interpreta la Sala en sentido contrario; como una norma que lo que garantiza es el derecho del Presidente cuando termina su período a optar por la reelección inmediata, afirmando que supuestamente se trata de un "mandato expreso del Constituyente de otorgar la oportunidad de inscribirse como candidato a la persona que ejerce la Presidencia en el período de inscripción", debiendo solo requerirse "al Presidente que se haya postulado como candidato presidencial para un segundo período, deba solicitar una licencia durante los seis meses previos, ...".

La Sala, en conclusión, interpretó de la norma del artículo 152.1 de la Constitución que prohíbe la reelección inmediata del Presidente de la República (*No podrán* ser candidatos a Presidente de la República: 1. 1º.-El que haya desempeñado la Presidencia de la República por más de seis meses…), en el sentido contrario, a fin de hacerla decir que lo que consagra es que el presidente en ejercicio puede ser candidato y electo para un período siguiente inmediato, permitiéndose "como máximo que una persona ejerza la presidencia por 10 años y de hecho, el Constituyente de 1983 obliga a que esos 10 años se ejerzan, si el pueblo así lo decide, de forma consecutiva".

Al efecto, se incorpora seguidamente el texto de la Declaración que, al respecto, han formulado los exjefes de Estado y de Gobierno integrantes de la Iniciativa Democrática de España y las Américas (IDEA).

DECLARACIÓN SOBRE LOS ATENTADOS A LA DEMOCRACIA, EL ESTADO DE DERECHO Y LOS DERECHOS HUMANOS EN EL SALVADOR

Los exjefes de Estado y de Gobierno participantes de la Iniciativa Democrática de España y las Américas (IDEA), teniendo presente lo declarado por esta el pasado 6 de mayo, en cuanto a que, como lo demuestra la experiencia reciente en la región, "no hay bienestar sostenible al margen de los elementos esenciales y componentes fundamentales de la democracia", expresa ante la comunidad democrática del mundo su grave preocupación por la deriva que toman las realidades políticas en El Salvador y le aproximan a las experiencias de las llamadas dictaduras del siglo XXI.

El Salvador, cabe observarlo, es Estado parte del Pacto de Bogotá que establece a la Organización de los Estados Americanos y de la Convención Americana de Derechos Humanos, a cuyo efecto las normas de esta y las de la Carta Democrática Interamericana, como interpretación auténtica de dichos tratados, le son vinculantes y obligan a sus poderes en sus decisiones; de suyo al ejercicio del control de convencionalidad a la par del control de constitucionalidad a que estén sometidos sus actos.

En uso de una mayoría política, la Asamblea Legislativa salvadoreña procedió, sin fórmula de juicio ni ejercicio del derecho a la defensa, a la destitución de los jueces constitucionales el pasado 1° de mayo, sucesivamente a lo cual, la misma Asamblea, arguyendo el gobierno que "retirará a los jueces corruptos", decidió reformar la Ley de Carrera Judicial y así hacer cesar en sus magistraturas a un tercio de los jueces integrantes del Poder Judicial. Ha obviado y se ha separado, abiertamente, de la jurisprudencia de la Corte Inter-

americana de Derechos Humanos a cuyo tenor "el cese masivo de jueces, particularmente de Altas Cortes, constituye no sólo un atentado contra la independencia judicial sino también contra el orden democrático".

Al término, reconstituida de tal modo la Justicia constitucional, en sentencia del último 3 de septiembre, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, abrogando su jurisprudencia constante, arguyendo el cambio de los tiempos, apelando a lo que considera un mandato de la soberanía popular que ella interpreta, reescribe la Constitución por vía judicial a objeto de disponer la figura de la reelección presidencial; con el agravante de que omite y evita citar, palmariamente, la reciente decisión consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos a cuyo tenor y al proscribir las reelecciones presidenciales indefinidas, señala como criterio vertebral lo siguiente:

"[E]l proceso democrático, requiere de ciertas reglas que limiten el poder de las mayorías expresado en las urnas para proteger a las minorías. Por lo tanto, las reglas de acceso al ejercicio del poder no pueden ser modificadas sin ningún límite por quienes temporalmente se encuentren ejerciendo el poder político. La identificación de la soberanía popular con la mayoría expresada en las urnas es insuficiente para atribuir a un régimen el carácter democrático, el cual se justifica realmente en el respeto de las minorías y la institucionalización del ejercicio del poder político, el cual está sujeto a límites jurídicos y sometido a un conjunto de controles".

Agrega la Corte, de modo terminante que "el mayor peligro actual para las democracias de la región no es un rompimiento abrupto del orden constitucional, sino una erosión paulatina de las salvaguardas democráticas que pueden conducir a un régimen autoritario, incluso si este es electo mediante elecciones populares".

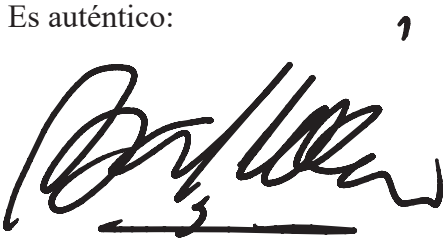
Por consiguiente, instamos a los organismos multilaterales competentes, a la misma ONU y a la OEA, que se han expresado en favor de la alternabilidad en el ejercicio del poder y la limitación de las reelecciones, disponer de sus competencias estatutarias para que el Estado salvadoreño regrese a la senda de la experiencia efectiva

de la democracia, de su sujeción al Estado de Derecho, y restablezca, lejos de los fraudes constitucionales y convencionales, las reales garantías de los derechos humanos para todos los salvadoreños.

7 de septiembre de 2021

Óscar Arias, Costa Rica
José María Aznar, España
Nicolás Ardito Barletta, Panamá
Eduardo Frei, Chile
Felipe Calderón H., México
Rafael Ángel Calderón, México
Alfredo Cristiani, El Salvador
Vicente Fox, México
Federico Franco, Paraguay
Lucio E. Gutiérrez, Ecuador
Osvaldo Hurtado, Ecuador
Mauricio Macri, Argentina
Jamil Mahuad W., Ecuador
Carlos Mesa, Bolivia
Mireya Moscoso, Panamá
Andrés Pastrana A., Colombia
Pérez Balladares, Panamá Ernesto
Jorge Tuto Quiroga R., Bolivia
Luis Guillermo Solís R., Costa Rica
Luis Alberto Lacalle, Uruguay
Miguel Ángel Rodríguez, Costa Rica
Julio María Sanguinetti, Uruguay
Álvaro Uribe V., Colombia
Juan Carlos Wasmosy, Paraguay

Es auténtico:



Asdrúbal Aguiar A.
Secretario General

www.idea-democratica.org

VERBA VOLANT, SCRIPTA MANENT