

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS*

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 7 DE JUNIO DE 2021 SOLICITADA POR LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

RESUMEN OFICIAL EMITIDO POR LA CORTE INTERAMERICANA

El 7 de junio de 2021 la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Corte” o “el Tribunal”) emitió una Opinión Consultiva en respuesta a la consulta realizada por la República de Colombia sobre “la figura de la reelección presidencial indefinida en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”.

Para un ejercicio más eficaz de su función consultiva, la Corte estimó pertinente proceder a reformular, a partir de las disposiciones jurídicas relevantes, las preguntas que se encontraban dentro de su competencia consultiva, en los siguientes términos:

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 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 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) ¿Es la reelección presidencial indefinida compatible con la existencia de la democracia representativa en el sistema interamericano de protección de derechos humanos?

Para efectos de la presente Opinión Consultiva, la Corte conceptualizó la reelección presidencial indefinida como “la permanencia en el cargo de la persona que ejerza la Presidencia de la República por más de dos períodos consecutivos de duración razonable” sin que dicha duración pueda “ser modificada durante la vigencia del mandato de aquél”. El Tribunal además aclaró las consideraciones realizadas en la presente Opinión Consultiva se circunscriben a la posibilidad de reelección presidencial indefinida en un sistema presidencial.

* Integrada por la jueza y jueces siguientes: Elizabeth Odio Benito, Presidenta; L. Patricio Pazmiño Freire, Vicepresidente; Eduardo Vio Grossi; Humberto Antonio Sierra Porto; Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot; Eugenio Raúl Zaffaroni y Ricardo Pérez Manrique. Presentes, además, Pablo Saavedra Alessandri, Secretario, y Romina I. Sijniensky, Secretaria Adjunta.

I. Democracia, Estado de Derecho y Derechos Humanos

En primer término, la Corte abordó la interdependencia entre la democracia, el Estado de Derecho y la protección de los derechos humanos, la cual es la base de todo el sistema del que la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante "Convención" o "Convención Americana") forma parte. En este sentido, el Tribunal destacó que, si bien las democracias implican que los gobernantes son electos por la mayoría, uno de los objetivos principales de la misma debe ser el respeto de los derechos de las minorías, el cual se garantiza mediante la protección del Estado de Derecho y de los derechos humanos. Ello ha quedado establecido en los textos de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (en adelante "Declaración Americana"), la Convención Americana, la Carta de la Organización de los Estados Americanos (en adelante "Carta de la OEA"), la Carta Democrática Interamericana y distintas resoluciones de la OEA.

Sobre este punto, la Corte reiteró 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. Así, 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 reconocidos en el artículo XX de la Declaración Americana y 23 de la Convención Americana. Por lo tanto, la Corte consideró que las obligaciones que emanan del artículo 23 de la Convención debían ser interpretadas tomando en cuenta el compromiso de los Estados de la región de establecer democracias representativas y respetar el Estado de Derecho.

II. Los principios de la democracia representativa

El Tribunal determinó que los elementos y los componentes esenciales de la democracia representativa, reconocidos en los artículos 3 y 4 de la Carta Democrática Interamericana, respectivamente, definen 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.

En primer lugar, la Corte reiteró que el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales es uno de los elementos constitutivos de una democracia representativa. En este sentido, el Tribunal resaltó que la única forma en la que los derechos humanos pueden tener una eficacia normativa verdadera es reconociendo que la protección de los derechos humanos constituye un límite infranqueable a la esfera de lo susceptible de ser decidido por parte de las mayorías en instancias democráticas. Así, de 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, implicaría quitarle toda eficacia a la Convención y a los tratados internacionales de derechos humanos.

En segundo lugar, la Corte resaltó que el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de Derecho es un elemento constitutivo de la democracia representativa. Ello implica 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. Al respecto, la Corte señaló que 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 cual las reglas de acceso al ejercicio del poder no pueden ser modificadas sin ningún límite por quienes temporalmente se encuentren ejerciendo el poder político. De este modo, el Tribunal estableció que 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.

En tercer lugar, 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. Asimismo, 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”. En consecuencia, este Tribunal consideró 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.

En cuarto lugar, el Tribunal advirtió que la periodicidad de las elecciones también tiene como objetivo asegurar que distintos partidos políticos o corrientes ideológicas puedan acceder al poder, resaltando el papel esencial de las agrupaciones y los partidos políticos en el desarrollo democrático. Así, la Corte aclaró que el pluralismo político es fomentado por la Convención Americana, y éste implica la obligación de garantizar la alternancia en el poder. 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.

En quinto lugar, la Corte reiteró la importancia de que el acceso y ejercicio del poder se haga con sujeción al Estado de Derecho y al imperio de la ley. En este sentido, el Tribunal determinó 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. De esta manera se evita que gobiernos autoritarios se perpetúen en el poder a través del cambio de las reglas del juego democrático y se erosione la protección de los derechos humanos.

En sexto lugar, el Tribunal consideró que la separación de poderes 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. Esta, así como la división de funciones estatales permite el cumplimiento eficiente de las diversas finalidades encomendadas al Estado. 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.

En seguimiento de lo anterior, el Tribunal consideró 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.

Por otra parte, la Corte reiteró que el sistema interamericano no impone a los Estados un sistema político ni una modalidad determinada sobre las limitaciones de ejercer los derechos políticos. 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.

La Corte advirtió que la mayoría de los Estados Parte de la Convención Americana han adoptado un sistema político presidencial, en el cual 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. Adicionalmente, la Corte observó 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 influyen el funcionamiento de los otros Poderes Públicos.

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.

III. La compatibilidad de la prohibición de la reelección presidencial indefinida con la Convención Americana

Para responder la primera pregunta de Colombia, la Corte abordó 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.

En cuanto al primer tema, la Corte concluyó que la reelección presidencial indefinida no es un derecho humano autónomo pues no cuenta con reconocimiento normativo en la Convención ni en la Declaración Americana, y de forma general, en el *corpus iuris* del derecho internacional de los derechos humanos, en otros tratados internacionales, en la costumbre regional, ni en los principios generales de derecho.

Luego, el Tribunal procedió a analizar si la prohibición de dicha figura 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. En dicho análisis, la Corte reconoció, en primer término, que la prohibición de la reelección presidencial indefinida constituye una restricción al derecho a ser electo. Al respecto, la Corte recordó que la facultad con la que cuentan los Estados de regular o restringir los derechos políticos no es discrecional. Por lo contrario, un derecho puede ser restringido por los Estados 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. En este sentido, la Corte procedió a analizar la compatibilidad de la prohibición de la reelección presidencial indefinida con la Convención Americana.

En cuanto al primer requisito, la Corte determinó que, para ser acorde a la Convención, las limitaciones a la reelección presidencial deben establecerse claramente en una ley en el sentido formal y material.

Respecto del segundo criterio, la consideró 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, en tanto dicha prohibición busca evitar que una persona se perpetúe en el poder, y, de este modo, asegurar el pluralismo político, la alternancia en el poder, y protege el sistema de frenos y contrapesos que aseguran la separación de poderes. Asimismo, la Corte determinó 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 dicha finalidad.

Al evaluar la necesidad de la prohibición, la Corte no encontró 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.

Finalmente, al evaluar la proporcionalidad en sentido estricto, la Corte ponderó 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. En cuanto a la potencial afectación al derecho de la persona que ocupa el cargo de la presidencia a ser reelecta, el Tribunal consideró que el sacrificio que implica la restricción a su posibilidad de participar en las elecciones 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.

Respecto de la potencial afectación al derecho de los demás ciudadanos, la Corte advirtió que el derecho a votar no implica el derecho a tener opciones ilimitadas de candidatos a la Presidencia. En cambio, el derecho protege que los votantes puedan elegir libremente entre los candidatos inscritos, y que las restricciones para postularse a un cargo no sean contrarias a la Convención. La prohibición a 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 que 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. Por tanto, el Tribunal consideró que esta limitación es menor cuando se compara con los beneficios que trae para la sociedad la prohibición de la reelección presidencial indefinida.

En virtud de lo anterior, la Corte concluyó que la prohibición de la reelección indefinida es compatible con la Convención Americana, la Declaración Americana y la Carta Democrática Interamericana.

IV. La compatibilidad de la reelección presidencial indefinida con las normas de derechos humanos

Finalmente, la Corte analizó si la reelección presidencial indefinida era compatible con la Convención Americana. Al respecto, reiteró que los Estados americanos asumieron la obligación de garantizar el ejercicio efectivo de la democracia dentro de sus países, lo cual implica 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.

La Corte señaló que 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. Por lo tanto, el Tribunal consideró 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.

Además, la Corte resaltó que 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. En seguimiento de lo anterior, este Tribunal consideró 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.

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 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. Por tanto, en este tipo de regímenes, es fundamental que el sistema de frenos y contrapesos incluya limitaciones temporales claras al mandato del Presidente.

Por otra parte, el Tribunal recordó que el artículo 23 de la Convención establece que 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. Al respecto, advirtió 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. Además, si los sistemas de control al Presidente no se encuentran funcionando, estos pueden utilizar recursos públicos para, directa o indirectamente, favorecer su campaña de reelección. Por tanto, la Corte consideró 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.

Además, el Tribunal resaltó que la habilitación de la reelección presidencial indefinida de forma que permita que 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.

Por último, el Tribunal advirtió 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.

Por tanto, de una lectura sistemática de la Convención Americana, incluyendo su preámbulo, la Carta de la OEA y la Carta Democrática Interamericana, la Corte concluyó 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.

El texto íntegro de la Opinión Consultiva puede consultarse en el siguiente enlace: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_28_esp.pdf

Los jueces L. Patricio Pazmiño Freire y Eugenio Raúl Zaffaroni dieron a conocer sus votos individuales disidentes.