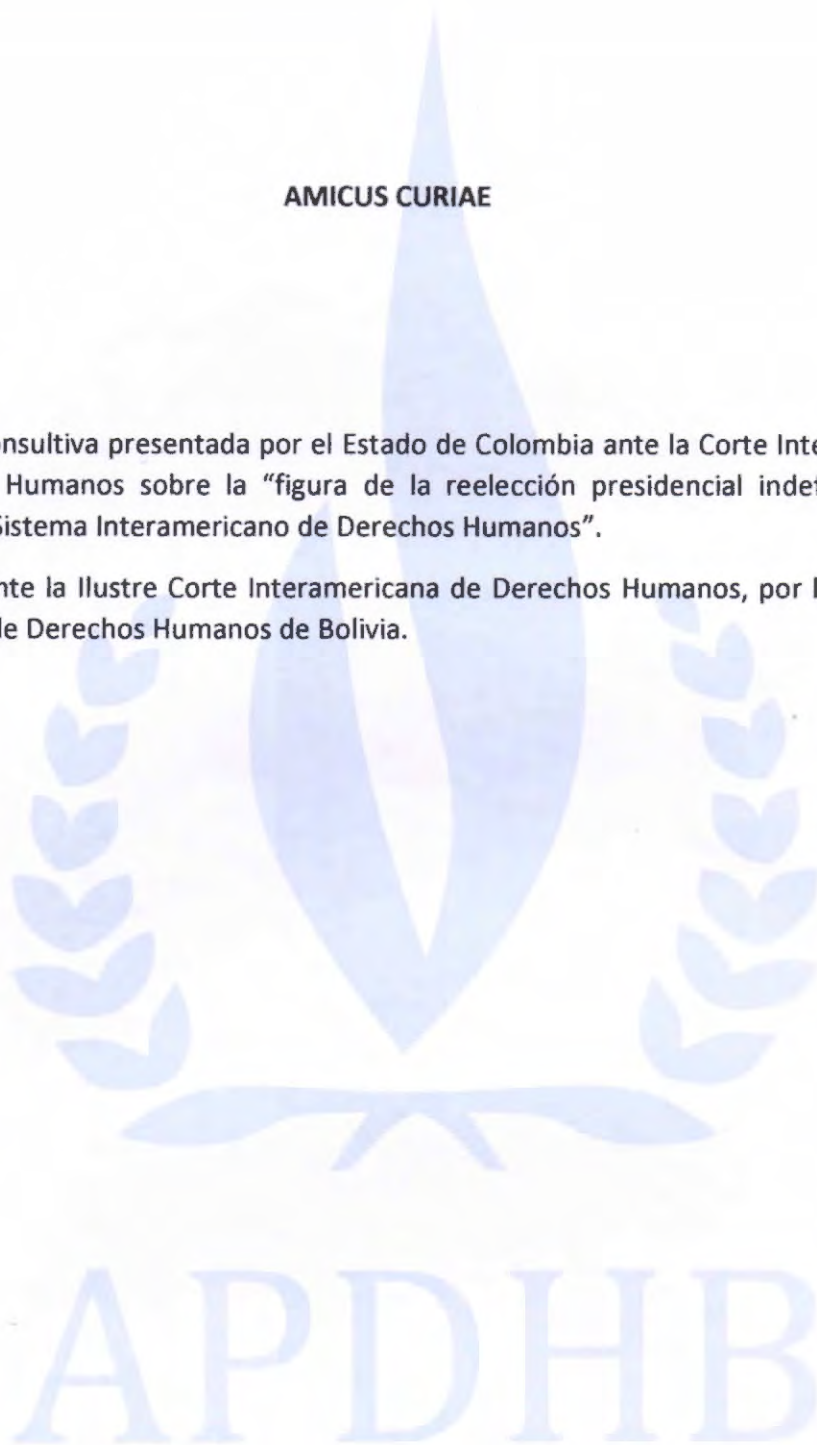


AMICUS CURIAE

Relativo a:

La Opinión Consultiva presentada por el Estado de Colombia ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la "figura de la reelección presidencial indefinida en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos".

Presentado ante la Ilustre Corte Interamericana de Derechos Humanos, por la Asamblea Permanente de Derechos Humanos de Bolivia.



La Paz, 1 de mayo de 2020

María Amparo Carvajal Baños, con C.I.E 2020198, en calidad de representante y Presidenta de la Asamblea Permanente de Derechos Humanos de Bolivia (en adelante "APDHB"), con sede en la ciudad de La Paz, avenida 6 de agosto N°548, presenta este escrito de Amicus Curiae, ante la Ilustre Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "Corte Interamericana" o Corte IDH" o "Corte"), respecto a la solicitud de Opinión Consultiva presentada por el Estado de Colombia sobre la "figura de la reelección presidencial indefinida en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos".

I. Antecedentes y justificación

La Asamblea Permanente de Derechos Humanos de Bolivia, afiliada a la Federación Internacional de Derechos Humanos "FIDH", organización civil creada en 1976 para defender los derechos humanos en Bolivia. Actualmente, la labor de la APDHB se concentra en la defensa de los grupos más vulnerables, emite criterios y pronunciamientos sobre temas de interés nacional que impliquen violaciones en contra de los derechos humanos.

La institución civil busca el ejercicio pleno de los derechos humanos, defendiendo a los sectores más vulnerables, desde su creación ha interpelado la vulneración de derechos fundamentales, a través de informes, pronunciamientos, a los diferentes partidos de gobierno.

Considerando el importante rol y las décadas de experiencia de la institución en la materia, nos permitimos analizar el procedimiento y los límites a la reelección, en los estándares que deben respetar un Estado constitucional, que no ha caído en el abuso de poder a través de la fuerza, normas y del discurso, para que sean consideradas a la hora de establecer tales limitaciones.

El Anexo I contiene una lista con los nombres de individuos y organizaciones que han decidido adherirse y firmar este escrito al estar de acuerdo con su contenido. Por lo tanto, este escrito debe considerarse una presentación conjunta a efectos de aplicación del *Reglamento* de la Corte.

Objeto del Amicus Curiae

Los autores/firmantes de este escrito, profesionales con una trayectoria en derechos humanos, ofrecemos respetuosamente a la Honorable Corte sus argumentos que hallan sustento legal en analizar en profundidad puntos específicos, en base al análisis de la normativa interna boliviana, el estándar internacional en materia de derechos humanos y consecuencias de su previsión para el sistema político.

El presente documento expone sus criterios de acuerdo a los siguientes puntos:

2. La importancia del artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos como un componente fundamental para limitar el abuso de poder por parte de los Estados, y el respeto

de la institucionalidad democrática como un elemento fundamental para la garantía de los derechos humanos.

3. La reelección dentro de la normativa boliviana, el proceso constituyente en Bolivia y la interpretación del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos a la luz de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.

4. Análisis e interpretación del derecho internacional de los derechos humanos sobre la reelección indefinida.

II. Legitimación

Según el artículo 41 del Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos “el escrito de quien desee actuar como amicus curiae podrá ser presentado al Tribunal, junto con sus anexos, en cualquier momento del proceso contencioso...”. En ese sentido, cualquier persona o institución ajena al proceso contencioso o consultivo en revisión ante la Corte, podrá presentar razonamientos o criterios jurídicos sobre la materia del proceso.

Por consiguiente, la Asamblea Permanente de Derechos Humanos de Bolivia, con personería jurídica R.S. 197661 10-X-1979, goza de legitimidad y competencia, reconocida y requerida para presentar un Amicus Curiae ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

III. Argumentos

1. La institucionalidad democrática y la importancia de las garantías judiciales en Bolivia

En el caso de Bolivia, tiene un sistema presidencial que no permite la reelección por un tercer mandato, los intentos para modificar la Constitución y las constantes acciones de cooptación de los órganos del Estado por parte del partido MAS (Movimiento al Socialismo), para permitir la reelección indefinida del expresidente Evo Morales, han ocasionado un debilitamiento significativo de las instituciones democráticas y el Estado de Derecho.

Se invocó el argumento, de la aplicación preferente de derechos políticos, sobre la CPE y los resultados del referéndum del 21 de febrero 2016, que rechazaba la modificación del texto constitucional interno. Siendo más precisos una respuesta democrática al intento de instrumentalizar la consulta por parte del entonces partido de gobierno que la impulso¹

De esta forma, en jurisdicción interna se han registrado hechos, que no respetan los derechos humanos individuales y colectivos², las instituciones democráticas, garantías judiciales y equilibrio de poderes, se han visto afectadas a causa de los intentos de imponer la figura de la

¹ Disponible en: https://eldeber.com.bo/15500_garcia-linera-pide-explicar-bien-de-que-trata-el-referendo-de-febrero

² Disponible en: <https://www.hrw.org/es/world-report/2019/countrychapters/326035>

reelección indefinida en el país, instrumentalizando el aparato público, desde la propia presidencia y del poder ejecutivo.

En materia de derechos humanos, la importancia de la institucionalidad democrática, garantías judiciales e independencia de los Poderes, podemos decir que la centralización y control prolongado del aparato público, en la última década ha generado un tejido social marcado por conflictos sociales³, una marcada polarización en la población. Contextos que han tratado de ser invisibilizados y justificados, en acciones represivas de gobierno⁴, realizándose también ajustes⁵ en la asignación de diputados uninominales, para favorecer al entonces partido de gobierno.

Estos ajustes se ven en la distribución de escaños en diputados en zonas rurales de Bolivia donde habita casi el 30% de la población que elige el 50% de los legisladores, mientras en las ciudades que ocupan el 70% la población elige el otro 50%. Así también las distribuciones de circunscripciones uninominales en las ciudades fueron redistribuidas, pero estas no guardaron afinidad ni armonía territorial, sino más bien afinidad a un partido de gobierno.

El trabajo de protección de derechos humanos, se ha convertido en uno de los retos más exigentes de lograr, en Estados que al tener el control absoluto por un prolongado tiempo, han llevado a la restricción de la participación política, impunidad, restricción de acceso a la información y uso de recursos estatales o normativas para amedrentar y controlar organizaciones de derechos humanos y sociales, estos hechos fueron tomados en cuenta en informes públicos⁶.

Los amici presentan un análisis y balance, en base a su trabajo, buscando el equilibrio entre la soberanía del Estado y el trabajo en defensa de derechos humanos, pero es importante que la Honorable Corte, conozca que el Estado Boliviano, no actuó de buena fe en la interpretación de tratados, respecto a la aplicación preferente de derechos políticos, para lo cual empezaremos definiendo la buena fe en la aplicación de los tratados por lo que debemos empezar diciendo:

“When a treaty is open to two interpretations one which does and the other does not enable the treaty to have appropriate effects, good faith and the objects and purposes of the treaty demand that the former interpretation should be adopted”.⁷

³ Disponible en: www.unirbolivia.org/productos/30-meses-de-conflictividad-social-en-bolivia-2017-2019

⁴ Disponible en: https://eldeber.com.bo/125712_la-policia-tiene-la-orden-desbloquear-vias-durante-el-paro-civico

⁵ Disponible en: https://elpais.com/internacional/2014/05/15/actualidad/1400105632_993470.html

⁶ Disponible en: <https://bo.usembassy.gov/es/bolivia-2016-informe.internacional-sobre-derechos-humanos/>

⁷ United States-Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products WTO Report of Appellate Board AB-1998-4, WT/DS58/AB/R, 12 October 1998, paras 158-59

“Cuando un tratado está abierto a dos interpretaciones, una que lo hace y otra que no permite que el tratado tenga efectos apropiados, la buena fe y los objetos y propósitos del tratado exigen que se adopte la interpretación anterior” (Traducción hecha por los autores)

Considerando además que, la buena fe debe contener el elemento de razonabilidad que limita el factor de poder, donde una parte va preferir la interpretación del tratado conforme el propósito que busca y no la del objeto del tratado.

Así pues, en el contexto interno se vieron afectadas *garantías de la democracia*, en el mismo periodo que se interpretaba derechos preferentes para candidatos a autoridades públicas, sin que los analicemos de manera exhaustiva, siendo que ya tienen fallos y constatan limitaciones a garantías democráticas.

El caso de la Asambleísta Nacional Rebeca Delgado⁸ inhabilitada para las elecciones 2015-2020 por una circular del Tribunal Electoral que observaba su residencia permanente, amparada en la normativa constitucional esta presentó un Amparo Constitucional indicando dicha circular, iba contra la constitución, sin tener una respuesta positiva, la Asambleísta indico que en el fondo era por haber sido contestaría al entonces partido de gobierno.

El Órgano Electoral no evaluó de la misma forma la postulación de la candidata por el partido de gobierno (MAS), Betty Yañiquez por la circunscripción 7 de la ciudad de La Paz, donde la postulante según denuncias no tenía su domicilio habitual⁹, pero las denuncias no fueron consideradas, habilitando su candidatura, incrementando el clima de desconfianza en contra del Tribunal Electoral.

La Inhabilitación del candidato a gobernador de un partido opositor al Gobierno una semana antes de las elecciones, por difundir encuestas¹⁰, el candidato solicito la misma sanción para el entonces partido oficialista "MAS" por el mismo hecho, en demanda presentada al Órgano Electoral¹¹, recibiendo la notificación de su inhabilitación una semana antes de las elecciones, sin recibir respuesta a su denuncia.

⁸ Véase, Dictamen aprobado por el Comité a tenor del artículo 5, párrafo 4, del Protocolo Facultativo, respecto de la comunicación núm. 2628/2015; Parágrafo 2.3; Disponible en:

<http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPrICAqhKb7yhsjvfljqil84ZFd1DNP1S9E1SNRI%2BYeNZvydKU%2FZCHswVnFJNTGWQv8F9EB6qTHKBFDMD7yF%2F6zvOfmsAJ646NLX1g01beya1w0YHcXCRJ A9iKN0ufW6obBUZLVk53w1JQ%3D%3D>

⁹ Disponible en: http://m.la-razon.com/nacional/animal_electoral/Elecciones-TSE-manos-Fiscalia-inhabilitacionBetty_Yaniquez_0:2132786757.html

¹⁰ Disponible en: <https://www.infobae.com/2015/03/21/1717397-el-tribunal-electoral-bolivia-inhabilito-un-partido-opositor-dias-las-elecciones/>

¹¹ <https://www.paginasiete.bo/nacional/2015/3/12/suarez-advierte-inhabilita-tambien-debe-sancionar-49879.html>

El primer caso fue presentado el 08 de junio 2015 ante el Comité Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas por la ciudadana boliviana Rebeca Elvira Delgado Burgoa en contra el Estado Plurinacional de Bolivia, por su inhabilitación a postular al cargo de alcaldesa en las elecciones sub nacionales de 2015, teniendo un fallo a favor de la peticionante.

Considerando que (la Corte CIDH) ha resaltado la importancia de la efectiva tutela de los derechos políticos puesto que estos “propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político”¹². Sin embargo, también ha reconocido que “la previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, perse, una restricción indebida a los derechos políticos. Esos derechos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones”¹³

El informe y escrito advierte la relación del *corpus juris interamericano* con el derecho interno de los Estados que pareciera ser de carácter *vertical*; en su jerarquía. Estos trabajos han abordado esta temática en base a los contextos sociales y los posibles conflictos que ha causado esta temática.

Por lo que los amicus conforme lo señalado en el punto uno, podemos decir que los antecedentes fácticos de los casos mencionados, no ha sido llevados al Sistema Interamericano, pero muestran los conflictos que pueden desarrollarse por la violación del (**Artículo 8. Garantías Judiciales de la CADH**) en sistemas de gobierno que hacen uso de la autoridad sin mantener un sano equilibrio de la división e independencia de los poderes de los Estados, haciendo reformas o emitiendo normas como un medio de dominación para continuar con la gobernabilidad.

El Sistema Interamericano de protección a Derechos Humanos en reiteradas ocasiones ha resaltado la importancia de la interrelación entre la democracia y los derechos humanos. Es más, la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos en el marco de su facultad interpretativa del Pacto de San José ha destacado la relevancia de tres elementos que sirven

¹² Corte IDH, *Caso Yatama Vs. Nicaragua...* op. cit., párr. 192.

¹³ *Ibid* 3, párr. 206.

como pilares esenciales dentro de una sociedad democrática: el principio de legalidad, las instituciones democráticas y el Estado de Derecho¹⁴.

2. La reelección en la legislación boliviana

La Constitución boliviana aprobada el año 2009 permitió la creación de un nuevo Estado Plurinacional e incorporo el reconocimiento de varios derechos fundamentales. Del mismo modo, el texto constitucional reconoce determinadas limitaciones destinadas a mantener la vigencia de un Estado Democrático.

En relación a la figura de la reelección, los artículos 156, 168, 285. II y 288 de nuestra Carta Magna disponen las restricciones que existen para acceder a un cargo público, específicamente sobre la posibilidad que tienen las autoridades elegidas para ser reelegidas a un cargo público. En este sentido, el artículo 168 de la Constitución boliviana, de manera clara y concreta, establece que el Presidente y Vicepresidente solo **pueden ser reelegidos de manera continua por una sola vez**.

Ignorando la claridad del Texto Constitucional, asambleístas del partido del expresidente Evo Morales promovieron un referéndum nacional, con el objetivo de modificar el artículo 168 de la Constitución y, de esta forma, posibilitar la reelección indefinida del ex presidente Evo Morales y el ex vicepresidente Álvaro García Linera.

Mediante Ley N°757 del 5 de noviembre de 2015, la Asamblea Legislativa Plurinacional (controlada por el partido de gobierno con una mayoría de dos tercios) aprobó la Convocatoria a Referendo Constitucional Aprobatorio para que el pueblo boliviano, mediante el uso de la democracia directa y participativa, apruebe o rechace la reforma del Artículo 168 de la Constitución a través de la siguiente pregunta:

¿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 puedan ser reelectas o reelectos por dos veces de manera continua?

¹⁴ Corte IDH, [Opinión Consultiva OC-18/03 "Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados"](#), 17 de septiembre de 2003 ;Corte IDH, [Opinión Consultiva OC-8/87 "El Habeas Corpus bajo suspensión de garantías"](#), 30 de enero de 1987.

De acuerdo a los resultados oficiales del Órgano Electoral Plurinacional, el “NO” tuvo una respuesta mayoritaria con 51,30% (2.682.517 votos) frente al “SI” que obtuvo el 48,70% (2.546.135) de los votos. La población boliviana, en pleno ejercicio de sus derechos políticos a través del derecho al voto, decidió rechazar la modificación de la Constitución, de esta forma, oponiéndose a una nueva reelección del ex presidente Evo Morales Ayma y el ex vicepresidente Álvaro García Linera.

Empero, de manera posterior, asambleístas del partido oficialista (MAS), decidieron presentar una Acción de Inconstitucionalidad Abstracta argumentando la inconstitucionalidad de los artículos 52. III., 64 inc. D), 65 inc. B), 71 inc. c) y 72 inc. b) de la Ley del Régimen Electoral y la inaplicabilidad de los artículos 156, 168, 285.II y 288 de la Constitución por contradecir supuestamente los artículos 26 y 28 del Texto Constitucional y 1.1, 23, 24 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El Tribunal Constitucional mediante Sentencia Constitucional 0084/2017 decidió declarar la APLICACIÓN PREFERENTE del artículo 23 de la Convención Americana y, por lo tanto, la inaplicabilidad del artículo 168 que limitaba la reelección indefinida del ex presidente y ex vicepresidente. De acuerdo al Tribunal Constitucional Plurinacional, el artículo 23 del Pacto de San José de Costa Rica, no establece limitaciones a las autoridades públicas para ser reelegidos de manera ilimitada, por lo que, la Constitución boliviana era contradictoria al Pacto.

3. La reelección en el derecho internacional

El tercer punto consiste en el análisis y pronunciamiento por parte de la (Corte IDH) al Informe Sobre Los Límites A La Reección Parte I – P residentes Aprobado por la Comisión de Venecia en su 114ª Sesión Plenaria (Venecia, 16 y 17 de marzo de 2018), si bien el tribunal no posee competencia sobre dicho tratado, en aplicación del principio iura novit curia que está arraigado en la jurisprudencia internacional argumentamos que los derechos consagrados en la Convención de Viena sí se hallan dentro de su alcance.

La ausencia de estándares internacionales claros sobre el tema de la reelección, en los pactos y convenciones internacionales, tanto en sistema de Naciones Unidas como en el regional,

sea europeo o interamericano, ha hecho que el informe de la Comisión de Venecia cobre relevancia, dicho informe se basa «en primera instancia» en la «práctica internacional» (así la denomina en el párrafo 55 del Informe objeto de presentación). Esto es, en el Derecho comparado y el funcionamiento y efectos prácticos de la regulación en los distintos Estados. A partir de la experiencia comparada.

El informe hace un análisis en si existe o no un derecho humano a la reelección presidencial; tomando en cuenta contexto interamericano actual de forma primordial; por último, se presta atención particular al instrumento jurídico idóneo para la regulación de dichos límites a la reelección, estos aspectos para los amici tienen un peso específico en nuestro contexto.

El caso boliviano como explicamos previamente, fue uno de los intentos de introducir en la Constitución enmiendas que permitan la reelección de sus mandatarios. Pero no es el único y hay otros supuestos en contextos geográficos distintos¹⁵. En Turquía fue aprobada por la misma vía (2017), permitiendo que, en caso de disolución anticipada de la Gran Asamblea Nacional y convocatoria de nuevas elecciones durante el segundo mandato presidencial el presidente pueda candidatear a un tercer mandato. También en China el Congreso en 2018 ha aprobado eliminar el límite de dos mandatos para la elección del presidente.

Por el contrario, en Ecuador el referéndum del 4 de febrero de 2018, impulsado por el presidente Lenin Moreno, avaló reformar la Constitución para que los altos cargos electivos solo puedan ser reelegidos en una ocasión para el mismo cargo (lo que deroga la anterior enmienda aprobada en 2015, que establecía la reelección indefinida).

Pero lo ocurrido en Bolivia, nos lleva a preguntarnos si existe el instrumento jurídico idóneo, por la actuación de los Órganos Judiciales y del Tribunal Constitucional, que ha arrastrado los mismos problemas de ineficiencia, injerencia política que han causado una evidente desconfianza en su actuación y aceptación de sus resoluciones, en especial la resolución de 2017 que habilitaba la reelección de los ex mandatarios.

La doctrina del control de convencionalidad se ha desarrollado conceptualmente durante más de diez años en numerosos casos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en

¹⁵ Disponible en: <https://www.diakonia.se/globalassets/documents/latinamericana/publications/e-book-lareeleccion-presidencial-en-centroamerica.pdf>

adelante «Corte IDH» o «el Tribunal»¹⁶. Por ello, quizás es útil comenzar por definir exactamente qué implica esta doctrina.

En este sentido, el juez de la Corte IDH, Eduardo Ferrer Mac-Gregor observa que: la respuesta no es tan sencilla, especialmente cuando se confronta la aspiración de uniformidad del derecho internacional de los derechos humanos con la necesidad de pluralismo jurídico¹⁷. Esto es particularmente cierto sopesando la posible colisión directa del *corpus juris interamericano* con normas de orden constitucional.

Como explicamos Honduras¹⁸ y Bolivia¹⁹, donde las respectivas instancias judiciales de cada país, con el pretexto de aplicar el principio *pro homine* y la figura del control de convencionalidad, decidieron *inaplicar* normas constitucionales. Ambas decisiones, al haber incorporado el derecho internacional de los derechos humanos a su «bloque de constitucionalidad», consideran que el artículo 23 de la CADH es «más favorable» que las respectivas cláusulas constitucionales. La doctrina del control de convencionalidad se ha desarrollado conceptualmente durante más de diez años en numerosos casos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante «Corte IDH» o «el Tribunal»)²⁰. Por ello, quizás es útil comenzar por definir exactamente qué implica esta doctrina. En este sentido, el juez de la Corte IDH, Eduardo Ferrer Mac-Gregor observa que:

¹⁶. Véase, por ejemplo, Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154; *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2006. Serie C No. 158; *Caso Radilla Pacheco Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.

Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C No. 209; *Caso Fernández Ortega y otros Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010. Serie C No. 215.

¹⁷ Véase en este sentido GONZÁLEZ DOMÍNGUEZ, Pablo, *The Doctrine of Conventionality Control: Between Uniformity and Legal Pluralism in the Inter-American Human Rights System*, Intersentia, Cambridge, Antwerp, Portland, 2018.

¹⁸. Corte Suprema de Justicia de Honduras, Sala de lo Constitucional. Sentencia de recurso de inconstitucionalidad, 22 de abril de 2015. Expedientes acumulados 1343-2014 y 0243-2015.

¹⁹. Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia. Sentencia Constitucional Plurinacional 0084/2017, 28 de noviembre de 2017. Expediente 20960-2017-42-AIA.

²⁰. Véase, por ejemplo, Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154; *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2006. Serie C No. 158; *Caso Radilla Pacheco Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.

Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C No. 209; *Caso Fernández Ortega y otros Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010. Serie C No. 215.

Esta doctrina establece una obligación internacional a cargo de todas las autoridades de los Estados parte del Pacto de San José de interpretar cualquier norma nacional (Constitución, ley, decreto, reglamento, jurisprudencia, etcétera) de conformidad con la Convención Americana y, en general, con el corpus juris interamericano; en caso de que exista una manifiesta incompatibilidad entre la norma nacional y el corpus [j]uris interamericano, las autoridades estatales deberán abstenerse de aplicar la norma nacional para evitar la vulneración de los derechos humanos protegidos internacionalmente. Las autoridades estatales deben ejercer de oficio el control de convencionalidad, pero siempre actuando dentro de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes, las cuales se definen en el ámbito interno²¹.

En términos generales, la relación del *corpus juris interamericano* con el derecho interno pareciera ser de carácter *vertical*; es decir, de jerarquía. No obstante, existen trabajos que han abordado esta temática y la respuesta no es tan sencilla, especialmente cuando se confronta la aspiración de uniformidad del derecho internacional de los derechos humanos con la necesidad de pluralismo jurídico²². Esto es particularmente cierto sopesando la posible colisión directa del *corpus juris interamericano* con normas de orden constitucional.

La Corte ha sido enfática en resaltar la importancia de la efectiva tutela de los derechos políticos, pues estos «propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político»²³. Sin embargo, también ha reconocido 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»²⁴.

Como mencionamos previamente, no ha sido esta la primera vez que la Comisión de Venecia se ha pronunciado sobre la reelección en particular, la reelección presidencial. Lo había hecho ya en varias ocasiones, sobre todo con ocasión de reformas o cambios constitucionales en algunos Estados del Este de Europa y Asia Central. En unos casos las reformas tenían por objeto eliminar límites a la reelección de sus presidentes: es lo que ocurrió con respecto a Bielorrusia (CDL-

²¹ FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, et al., *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional*, vol. I, Poder Judicial de la Federación, Consejo de la Judicatura Federal, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2014, p. 233.

²² Véase en este sentido GONZÁLEZ DOMÍNGUEZ, Pablo, *The Doctrine of Conventionality Control: Between Uniformity and Legal Pluralism in the Inter-American Human Rights System*, Intersentia, Cambridge, Antwerp, Portland, 2018.

²³ Corte IDH, *Caso Yatama Vs. Nicaragua...* op. cit., párr. 192.

²⁴ *Ibíd.*, párr. 206.

AD(2004)029) y Azerbaiyán (CDL-AD(2009)010). En cambio, en el caso de Kirguistán, el cambio se refería a la introducción de una limitación de reelección a un solo mandato (CDL-AD(2010)015). Por último, la Comisión de Venecia también se había referido a dicho asunto, con carácter general, en el Informe sobre la Democracia, la limitación de mandatos y la incompatibilidad en las funciones públicas (CDL-AD(2012)027). De todos estos informes se da cuenta en el Informe que ahora se presenta. En ellos la Comisión pondera argumentos a favor y en contra de la reelección presidencial y adopta una posición de gran cautela ante reformas o cambios constitucionales que introdujeran la posibilidad de más de una reelección del Jefe del Estado en varios Estados con formas de gobierno presidenciales o semipresidenciales. La cautela se convierte en prevención máxima o crítica clara cuando se trata de democracias poco asentadas o «nuevas democracias», precisamente las que han impulsado cambios constitucionales para abolir la limitación de mandatos. En los documentos anteriormente citados de la Comisión de Venecia sobre el tema se objeta la introducción de más de una reelección tanto por las consecuencias de su previsión para el sistema político, como por el procedimiento en que se llevaba 15 Estudio preliminar a cabo tal reforma o cambio constitucional. Respecto a las objeciones de fondo, se alerta del riesgo de afectación al equilibrio de poderes y a la misma democracia («[e]n 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 del Estado podría introducir un nuevo César o un nuevo Bonaparte, sin importar el modelo de gobierno», se afirmaba en el último Informe citado, de 2012, pár. 67 y cuya primera frase se repite en el presente Informe, pár. 89). Esto es, se invocaba el argumento democrático o de defensa de la democracia para limitar la reelección presidencial. Siendo más precisos, de democracia constitucional. Al mismo tiempo, los informes citados aluden al procedimiento seguido para la introducción de la reelección presidencial con referendos promovidos e instrumentalizados desde la propia presidencia y con menoscabo de los derechos de la oposición en el Parlamento. En ausencia de estándares internacionales claros al respecto (en efecto, no hay alusión directa al tema de la reelección en los pactos y convenciones internacionales sobre derechos humanos, tanto en el plano general de las Naciones Unidas

como en el regional, sea europeo, sea latinoamericano), la Comisión de Venecia en dichos informes se basa «en primera instancia» en la «práctica internacional» (así la denomina en el párrafo 55 del Informe objeto de presentación). Esto es, en el Derecho comparado y el funcionamiento y efectos prácticos de la regulación en los distintos Estados. A partir de la experiencia comparada, se juzga que la abolición de los límites que evitan la reelección ilimitada (Venezuela, Bielorrusia) 16 supone «un paso atrás en términos de logros democráticos», mientras que «la introducción de estos límites en la Constitución supone un paso en la dirección correcta» (Estados Unidos, Francia), tal y como se resume en el Informe que ahora se presenta (pár. 57), con base en el Informe sobre Azerbaiyán de 2009. A partir de dicha práctica constitucional comparada, se obtienen principios de aplicación general, que se conectan con principios fundamentales del constitucionalismo liberal-democrático: evitar la concentración de poderes en el Ejecutivo y pretender el equilibrio de poderes, entre los más reiterados, además del principio democrático mismo.

Aunque se trata de informes relativos a cambios constitucionales en ciertos países de Europa del Este o Asia Central, en algunos de ellos se menciona ya, de pasada, la situación en regímenes presidenciales de Latinoamérica que suelen prohibir la reelección inmediata (Informe sobre Bielorrusia) y también el referéndum celebrado en Venezuela en 2009, como ejemplo de concentración de amplios poderes en manos del presidente (Informe sobre Azerbaiyán). 3. Siendo este el criterio general sobre la reelección presidencial en la perspectiva de la Comisión de Venecia, es interesante reflexionar acerca de lo que aporta de nuevo el Informe sobre los límites a la reelección de presidentes de 2018, que ahora se comenta. Podríamos destacar tres aspectos: por un lado, se pone el énfasis en si existe o no un derecho humano a la reelección presidencial; por el otro, se toma en cuenta el contexto latinoamericano actual de forma primordial; por último, se presta atención particular al instrumento jurídico idóneo para la regulación de dichos límites a la reelección.

La reelección en la jurisprudencia interamericana

De acuerdo a la Constitución boliviana, los derechos fundamentales que reconoce el orden constitucional deben interpretarse en el marco de los Tratados Internacionales en materia de Derechos Humanos firmados y ratificados por Bolivia. Del mismo modo, estos tratados pueden

aplicarse de forma preferente, cuando prevean normas más favorables a las establecidas en el Texto Constitucional.²⁵

Según el razonamiento del Tribunal Constitucional, los artículos 156, 168, 285. II. y 288 de la Constitución van en contra del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En el marco de su Sentencia Constitucional 0084/2017, la ley interna solo puede reglamentar el ejercicio de los derechos políticos por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal. El análisis realizado por el Tribunal boliviano se basa en el Informe N°137/99 de la Comisión Interamericana²⁶ y en el caso Yatama Vs Nicaragua. Se entiende –según los Magistrados- que las limitaciones señaladas en el artículo 23.2. de la Convención son causas taxativas que facultan la reglamentación mediante ley de los derechos políticos, por lo tanto, se entendería que toda restricción a estos derechos, que no esté reflejada dentro del artículo 23.2., constituye en una transgresión a la Convención y, además, una violación de Derechos Humanos.

Resulta evidente que el análisis efectuado por el Tribunal Constitucional, fue incompleto y de mala fe, cuyo objetivo final era posibilitar la reelección indefinida del ex presidente Evo Morales Ayma, implicando de manera directa la vulneración del derecho al voto de millones de ciudadanos bolivianos, al impedir que los resultados del referendo del 21 de febrero puedan ser aplicados.

Si bien el artículo 23 del Pacto de San José señala las causas por las cuales los derechos políticos puede ser limitados, es importante recordar el desarrollo que ha establecido la jurisprudencia de la Corte en relación a la limitación de este derecho.

La Corte Interamericana en el caso Yatama Vs Nicaragua, señala que estos derechos no son absolutos, si bien hace alusión a las limitaciones “exclusivas”, que establece el artículo 23, también resalta la importancia del principio de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una

²⁵ Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. Artículo 13.IV., 256 Y 410. II.

²⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe N°137/99, Caso 11.863, Andrés Aylwin Azócar y Otros respecto a Chile, 27 de diciembre de 1999, párrafo 101.

sociedad democrática, en relación a toda reglamentación que restrinja el derecho en discusión.²⁷

El Sistema Interamericano tuvo un desarrollo importante sobre estos derechos en el caso Castañeda Gutman Vs Estados Unidos Mexicanos. En ese caso los representantes de las víctimas tuvieron un razonamiento similar al del Tribunal Constitucional Plurinacional en relación a las supuestas causas taxativas que expone el artículo 23 de la Convención en relación a la restricción de los derechos políticos. Sin embargo, en este caso, la corte señala 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."*²⁸

En consecuencia, se entiende que dichas limitaciones deben ser interpretadas en base a todo el tratado, tomando en cuenta que el párrafo relativo a las causales de regulación del artículo 23 tiene como fin evitar toda discriminación.

Por lo tanto, es necesario recordar que, salvo algunos derechos que no pueden ser restringidos, existe la posibilidad de establecer limitaciones a los derechos de acuerdo a los criterios que establece la propia Corte y otros sistemas internacionales de Derechos Humanos. Al respecto el Juez García Sayán señala que *"La Corte ha efectuado ya, en un caso distinto, una determinación sobre el término "exclusivamente" y determinó que debía ser interpretado de manera sistemática con el artículo 23.1 y con el resto de los preceptos de la Convención y los principios básicos que la inspiran. En particular, se estableció que las causales consagradas en dicho artículo no son taxativas sino que pueden ser reguladas teniendo en cuenta variantes tales como las necesidades históricas, políticas, sociales y culturales de la sociedad (...)"*²⁹ (El resaltado

²⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Yatama Vs Nicaragua. Sentencia del 23 de junio de 2005. Fondo, reparaciones y Costas. Párr. 206.

²⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Castañeda Gutman Vs Estados Unidos Mexicanos. Sentencia del 6 de agosto del 2008. Párrafo. 153.

²⁹ Voto Concurrente Razonado del Juez García Sayán. Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso López Mendoza Vs Venezuela de 1 de septiembre de 2011. Párrafo 7.

es propio). En consecuencia, tomando en cuenta que estos derechos no son absolutos,³⁰ los derechos políticos pueden ser limitados en base a criterios objetivos y razonables³¹, y no estrictamente los señalados en el artículo 23.2.

De esta manera, haciendo alusión al propio sistema establecido por la Corte Interamericana para restringir o limitar en determinadas ocasiones los derechos humanos, es importante resaltar los requisitos que exige el estándar internacional de derechos humanos para dicho objetivo.³² En consecuencia, para regular y restringir en determinadas ocasiones los derechos, el Estado debe cumplir con los siguientes criterios: a) legalidad de la medida restrictiva; b) finalidad y proporcionalidad de la medida restrictiva y c) necesidad de la medida en una sociedad democrática.

En conclusión, el Tribunal Constitucional no aplicó de manera adecuada el artículo 23 del Pacto de San José, sino por el contrario, ignoró la jurisprudencia de la Corte y decidió no aplicar los criterios anteriormente expuestos para determinar si las disposiciones establecidas en la Constitución y la Ley del Régimen Electoral, que permiten la limitación a la reelección indefinida de las autoridades públicas, constituían en una transgresión a la Convención Americana. Dicha omisión permitió que el ex Presidente y el ex Vicepresidente puedan postularse a las elecciones nacionales 2019, de esta forma fueron en contra de los resultados del referendo del 21 de febrero y, en consecuencia, vulneraron los derechos políticos de los bolivianos.

Consideraciones Finales

Para los Amici como institución de Derechos Humanos, en base la polarización que causó el tema, el uso del aparato público en casos mencionados, debemos indicar, que los límites a la reelección presidencial están consagrados en la constitución; por lo tanto, se requiere una reforma constitucional para modificarlos. Donde solamente el pueblo, tiene poder soberano y legal, para modificar el alcance de la delegación que les otorgó a las autoridades.

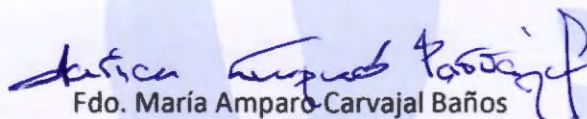
³⁰ Comité de Derechos Humanos. Comunicación 1410/2005, Denis Yevdokimov y Artiom Rezanov Vs. Federación de Rusia. 9 de mayo de 2011. Párrafo 7.4

³¹ Comité de Derechos Humanos. 57º Período de sesiones (1996). Observación General N°25. Artículo 25 –La Participación en los asuntos públicos y el derecho de voto. Párrafo 4.

³² Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. La Colegiación de periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos)

La decisión de alterar o eliminar los límites a la reelección presidencial debe sujetarse a un escrutinio y debate público minucioso, y debe respetar plenamente los procedimientos constitucionales por un instrumento idóneo, independiente sin afinidad partidaria, especialmente en reformas constitucionales que prolonguen los poderes de autoridades de altos niveles de Estado. Dichas enmiendas (de ser promulgadas), solo deberían surtir efecto para los mandatarios futuros y no para los funcionarios en el cargo, puesto que, si no, este crea un ambiente desequilibrado con el uso del aparato público que ayuda a consolidar sus fines.

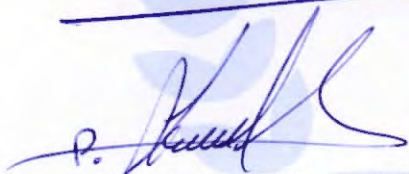
La consulta (referéndum) no debería ser utilizada por el ejecutivo con el fin de eludir los procedimientos parlamentarios de enmienda. Los referendos orientados a abolir los límites a la reelección presidencial son particularmente peligrosos, en tanto el presidente en función, sea quien la promueva de manera directa o indirecta, por la ventaja en la utilización de recursos públicos, como se dio en Bolivia.



Fdo. María Amparo Carvajal Baños

PRESIDENTA

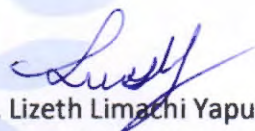
Asamblea Permanente de Derechos Humanos de Bolivia (APDHB)



Fdo. Franco Albarracín Vallejos

Autor

Abogado (APDH-LP)



Fdo. Lizeth Limachi Yapura

Autora

Abogada (APDH-LP)