



SOBRE LA SOLICITUD DE OPINION 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

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 Venezuela¹, 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 2.015, 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

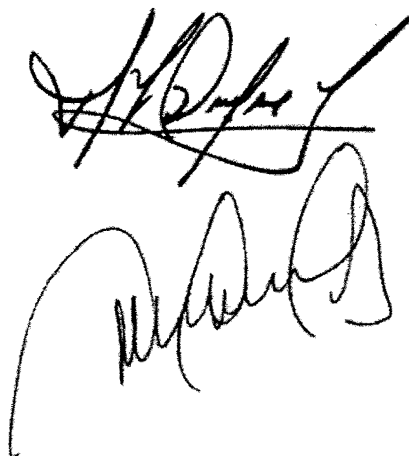
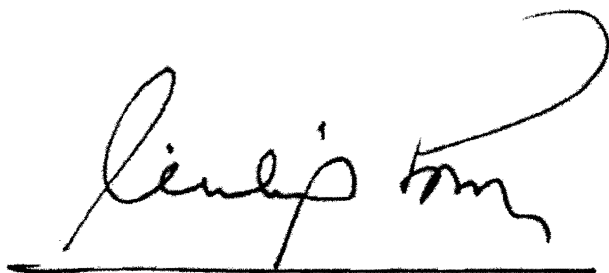
¹ Bloque Constitucional de Venezuela (<https://bloqueconstitucional.com/>)

internacionales de derechos humanos y el respeto de las decisiones de los órganos supranacionales de protección de estos derechos, se haga efectiva.”²

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.



² <https://bloqueconstitucional.com/wp-content/uploads/2018/09/QUIENES-SOMOS.-Contenido-del-manifiesto-fundacional-23-12-2015.pdf>

TABLA DE ABREVIATURAS

BCV: Bloque Constitucional de Venezuela.

CADH: Convención Americana sobre Derechos Humanos.

CDI: Carta Democrática Interamericana.

CorteIDH: Corte Interamericana de Derechos Humanos.

DADDH: Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre.

DDHH: Derechos Humanos.

DUDDHH: Declaración Universal de Derechos Humanos.

OC: Opinión Consultiva.

PGA: Principio de Gobierno Alternativo.

SIDH: Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

INDICE

INTRODUCCIÓN	7
I SOBRE LA INTERPRETACIÓN SOLICITADA.....	9
II CONSIDERACIONES PREVIAS.....	11
A.- Sobre las opiniones consultivas en general.	11
• Efecto vinculante de las opiniones consultivas de la CorteIDH.....	11
B.- Sobre la presente solicitud de opinión consultiva.....	12
1. El presidencialismo como elemento del sistema republicano de organización política.	12
2. Principio de Gobierno Alternativo.....	13
3.- La reelección indefinida.	15
4.- ¿Qué son los derechos humanos?	17
5.- Derecho a ser elegido (sufragio pasivo) y derecho a la reelección indefinida.	18
6.- Delimitación convencional (o constitucional), limitación, restricción y configuración legal de derechos humanos.	19
III NUESTRAS OBSERVACIONES.....	22
1.- Observaciones a la primera pregunta.	22
1.1. La reelección presidencial indefinida no es un derecho humano protegido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos.....	22
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.....	24
1.3.- El Principio del Gobierno Alternativo impide la posibilidad de reelección indefinida.....	25
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 CorteIDH en la materia?.....	27
2.- Observaciones a la segunda pregunta.....	27

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.....	28
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?.....	28
CONCLUSIONES.....	30

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 2.007, con ocasión de la propuesta de reforma constitucional que hiciera el oficialismo, la cual fue mayoritariamente rechazada por los venezolanos; y en el año 2.009, 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 párrafos 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 párrafos 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 CorteIDH.**

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”³, 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 (Buerghenthal⁴).

Al efecto, 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 vinculante, 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

³ 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.

⁴ Vid. Buerghenthal, T., *The Inter-American Court of Human Rights*, in *The American Journal of International Law*, vol. 76, N° 2, 1.982, pp. 244 y s.

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

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 irremediabilmente fuerza obligatoria.

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 Congreso⁶; 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 monocrática⁷, 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 temporal, debido a que sus mandatos están limitados en el tiempo, como un elemento fundamental de su legitimidad.

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.

⁶ García Pelayo, Manuel, Derecho Constitucional Comparado, p. 367.

⁷ Auby, Jean-Marie, *Droit Public*, Tomo I, p. 66.

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 real⁸; sino, porque, 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

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 principio universal. *Vid.* Salcedo-Bastardo, J. L., *Visión y Revisión de Bolívar*, 8ª Edición, Imprenta López-Buenos Aires, 1996, pp. 100 y 197-206.

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 Valbruzzi⁹, 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 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 Derecho¹¹. 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 fundamento¹².

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.

¹⁰ Valbruzzi, Marco, ob. cit.p. 10.

¹¹ Popper, Karl, *La società aperta e i suoi nemici*. Roma: Armando, 1.973. p. 179.

¹² Rousseau, Dominique, *Droit du Contentieux Constitutionnel*, Montchrestien, Paris, 1993, p. 267.

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 elecciones a la Presidencia de la República¹³.

La reelección indefinida tiene su origen en el constitucionalismo norteamericano, fue, Alexander Hamilton quién logró imponer su visión¹⁴ 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 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 estatales 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.

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 electo una o más veces a la misma posición de Derecho.” *Vid.* 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 N°. 51 de 18 de marzo de 2.000, caso: Federación Venezolana de Maestros (FVM) vs. Consejo Nacional Electoral, en Revista de Derecho Público, N°. 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)

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 reelección¹⁶, pero, la fórmula 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 adoptada 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 1.999¹⁷, 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

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 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.

honor (romano), sino, por intereses muy concretos¹⁸ (en algunos 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.

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 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 auténticas, 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 ciudadanos²⁰; en tal perspectiva, se trata de un derecho que tiene como presupuesto específico, 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.

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.

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 ejercidos²¹.

La tipología precitada, impone la necesidad de precisar estos conceptos, en virtud de su absoluta inherencia con las preguntas 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 fundamentales²³.

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:

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)

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, 2.009, p. 68.

(...) 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 libertad asegurada, de carácter aparentemente restrictivo pertenece la plasmación o formulación del derecho en la Constitución. En ese sentido puede afirmarse que **“la Constitución delimita, el legislador limita los derechos fundamentales”**²⁶. (resaltado añadido)

Asimismo, de acuerdo con Casal²⁷, 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.

²⁴ Ley Fundamental de Bonn o Constitución de Alemania.

²⁵ Constitución de Venezuela.

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.

Finalmente, siguiendo a Casal en estas precisiones terminológicas, la configuración legal de un derecho humano o fundamental, viene a ser:

(...) 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 concreta²⁹. (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.

²⁹ Casal, J.M., Los Derechos Fundamentales y sus Restricciones... p. 59.

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 proteger 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 de regímenes políticos, sociales o culturales como pretexto para desconocerlos o menoscabarlos³¹.

(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

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).

³¹ En la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena en 1.993, 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>)

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 convencional puede menoscabar la protección más amplia que puedan brindar normas de derecho interno o de derecho internacional.

Sobre este punto, la CorteIDH 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.

³³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, La colegiación obligatoria de periodistas -arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos-.

Reconocer como derecho humano la posibilidad de los detentadores del poder de reelegirse indefinidamente, implicaría, la desvalorización 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 carismático 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” N°. 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.

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.

³⁴ Ferrajoli, Luigi, Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional, Madrid, Trotta, 2.011, p. 51.

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. Majone³⁵, 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 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

³⁵ Majone, Giandomenico, *Temporal Consistency and Policy Credibility*, European University Institute, Working Paper 96/57, 1.996.

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 CorteIDH 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 incurrir en mutación ilegítima de dicha norma.

De otra parte, queda claro que la interpretación solicitada (OC) versa sobre la naturaleza de la reelección indefinida. Sin perjuicio 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

³⁶ Acosta, Alberto y Cajas, John, La reelección indefinida, una traición a la democracia, (<https://www.alainet.org/es/articulo/190482>).

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 modificación 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

³⁷ Loewenstein, Karl, Teoría de la Constitución, Barcelona, Ariel, 1.976, p. 218.

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 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 currículum 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.

A los doce (12) días del mes de Marzo de 2020.