

PRESENTACIÓN

De manera respetuosa, la Comisión Colombiana de Juristas (en adelante “CCJ”) se dirige a la Honorable Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “Corte IDH” o “la Corte”) a efectos de presentar conforme al artículo 73.3. del Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos el escrito de observaciones en relación con la opinión consultiva presentada sobre aspectos relacionados con la reelección presidencial.

En nuestro escrito buscaremos presentar observaciones a los siguientes puntos:

1. Un desarrollo breve sobre la democracia y los principios democráticos como pilar del Sistema Interamericano.
2. Cuestiones preliminares sobre la consulta elevada por la República de Colombia, particularmente sobre la importancia de ampliar la pregunta a la reelección en todos los puestos de elección popular y no solo a la reelección presidencial.
3. Apuntes sobre la primera pregunta planteada por el Estado Colombiano: *“A la luz del Derecho Internacional ¿Es la reelección presidencial indefinida un Derecho Humano protegido por la Convención Americana de Derechos Humanos? En este sentido, ¿Resultan contrarias al artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos las regulaciones que limitan o prohíben la reelección presidencial, ya sea por restringir los derechos políticos del gobernante que busca ser reelegido o por restringir los derechos políticos de los votantes? O, por el contrario, ¿Es la limitación o prohibición de la reelección presidencial una restricción de los derechos políticos que resulta acordes a los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la materia?”*
4. Apuntes sobre la segunda pregunta planteada por el Estado Consultante: *“En el evento que un Estado modifique o busque modificar su ordenamiento jurídico para asegurar, promover, propiciar o prolongar la permanencia de un gobernante en el poder mediante la reelección presidencial indefinida, ¿Cuáles son los efectos de dicha modificación sobre las obligaciones que ese Estado tiene en materia de respeto y garantía de los derechos humanos? ¿Resulta dicha modificación contraria a las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos y, particularmente a su obligación de garantizar el ejercicio efectivo de los derechos a a) participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos b) votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas en sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) tener acceso en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país?”*

En la parte final del escrito presentaremos nuestras Conclusiones y plantearemos unas Solicitudes concretas a la Corte.

Índice

I. INTRODUCCIÓN	4
II. DEMOCRACIA Y PRINCIPIOS DEMOCRÁTICOS COMO PILAR DEL SISTEMA INTERAMERICANO	¡Error! Marcador no definido.
III. CUESTIÓN PRELIMINAR: REELECCIÓN EN PUESTOS DE ELECCIÓN POPULAR	9
IV. DERECHOS POLÍTICOS EN EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS – RESTRICCIONES DEL ART. 23.2 CONVENCIONAL	11
V. TEST DE PROPORCIONALIDAD	18
a. Sobre medidas restrictivas de la reelección	19
b. Sobre medidas permisivas de la reelección	21
VI. CONCLUSIONES	24
VII. SOLICITUDES	24

I. INTRODUCCIÓN

1. El 21 de octubre de 2019 la República de Colombia (“Colombia”, “el Estado Colombiano” o el “Estado Consultante” en adelante) presentó la Corte Interamericana de Derechos Humanos (“Corte IDH” o “la Corte” en adelante) una Solicitud de Opinión Consultiva con arreglo a los artículos 64.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (“CADH” o “la Convención” en adelante) y 70 del Reglamento de la Corte IDH relativa a “la figura de la reelección presidencial indefinida en el contexto del sistema interamericano de derechos humanos”.

2. En dicha consulta, el Estado Consultante pidió la respuesta de las siguientes dos preguntas:

PRIMERA PREGUNTA

A la luz del derecho internacional ¿Es la reelección presidencial indefinida un derecho humano protegido por la [CADH]? En ese sentido, ¿Resultan contrarias al artículo 23 de la [CADH] las regulaciones que limitan o prohíben la reelección presidencial, ya sea por restringir los derechos políticos del gobernante que busca ser reelegido o por restringir los derechos políticos de los votantes? O, por el contrario, ¿Es la limitación o prohibición de la reelección presidencial una restricción de los derechos políticos que resulta acorde a los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, de conformidad con la jurisprudencia de la [Corte IDH] en la materia?

SEGUNDA PREGUNTA

En el evento en que un Estado modifique o busque modificar su ordenamiento jurídico para asegurar, promover, propiciar o prolongar la permanencia de un gobernante en el poder 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 se igualdad, a las funciones públicas del país?¹

3. Asimismo, solicitó que, al responder dichas preguntas, la Corte interpretara las siguientes provisiones de instrumentos interamericanos:

- **De la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre** (“la Declaración Americana” en adelante): Los cuatro párrafos no numerados de los considerandos de la resolución de la IX Conferencia Internacional Americana, los seis párrafos no numerados del Preámbulo de la Declaración y los Artículos XX y XXXIII.
- **De la Carta de la Organización de los Estados Americanos** (“la Carta de la OEA” en adelante): Los párrafos primero a quinto y séptimo del preámbulo y el Artículo 3.d)
- **De la Convención Americana:** Los cinco párrafos del preámbulo y los Artículos 1, 2, 23, 24, 29 y 32.2

¹ Solicitud de Opinión Consultiva presentada por la República de Colombia. 21 de octubre de 2019. Párr. 21

- **De la Carta Democrática Interamericana:** Párrafos primero, quinto, sexto, octavo, noveno, decimosexto, decimoséptimo, decimonoveno y vigésimo del Preámbulo, y los Artículos 2, 3, 4, 5, 6 y 7².

4. De esta manera, esas preguntas y los artículos aludidos por el Estado Consultantes esbozan y tocan diversos elementos de relevancia para el orden público interamericano, tales como las facultades que tienen los Estados para regular sus sistemas electorales internos en concordancia con las obligaciones internacionales, según lo ordenado por el artículo 2 de la CADH, la democracia como pilar del Sistema Interamericano, los derechos políticos y la protección de los mismos respecto de personas que ejercen puestos de elección popular y sus electores.

5. A partir de lo anterior, en el presente escrito se hará mención de cuestiones transversales a la consulta, principalmente la importancia de la democracia y los regímenes democráticos en el Sistema Interamericano. Luego, se presentarán algunas observaciones sobre el contenido y alcance que la Corte debe darle a las preguntas planteadas por el Estado Colombiano. Posteriormente se presentarán observaciones a cada una de las preguntas presentadas, estas en atención a los planteamientos preliminares realizados. Por último, presentaremos una serie de conclusiones y solicitudes.

I. DEMOCRACIA Y PRINCIPIOS DEMOCRÁTICOS COMO PILAR DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

6. Encontramos, como primera medida, que la promoción y defensa de los derechos humanos es piedra angular de los Estados democráticos. Existe un nexo ineludible entre democracia y derechos; estos últimos deben ser garantizados, respetados y protegidos por la primera de forma tal que genere impactos reales y concretos para que en la región que se trate se evidencie un real ejercicio y goce.

7. La democracia, como propósito y derecho que corresponde a los Estados garantizar, se concibe en el desarrollo de estructuras económicas que aseguren condiciones justas y humanas de vida para los pueblos³. Norberto Bobbio la entendió *grosso modo* como el conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas que prevean y propicien la más amplia participación posible de los interesados⁴. Esta participación dependerá del modelo que en las distintas latitudes se haya adoptado (por herencia o cultura, por ejemplo): directa e indirecta o representativa; presidencialista y parlamentarista; republicana o bajo monarquía constitucional; con elecciones cada cuatro, seis o siete años; con o sin reelección inmediata; con congresos unicamerales o de dos cámaras⁵.

² *Id.* Párr. 18.

³ AGUIAR, Asdrúbal. “*Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre La Democracia*”. 2012. Recuperado de: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/30537.pdf>

⁴ BOBBIO, Norberto. “*El futuro de la democracia*”. Fondo de Cultura económica. Primera edición en español. 1984. Recuperado de: http://pdfhumanidades.com/sites/default/files/apuntes/17%20-%20Bobbio%20%5BLibro%20completo%5D_pp%2012_pp%2049.pdf

⁵ RAMACCIOTTI, Beatriz M. “*La Internacionalización de la democracia en el Sistema Interamericano*”. Revista Journal (Globalización, Competitividad y Gobernabilidad en la Región Iberoamericana). Vol. 2 Núm. 1. 2008. Georgetown University. Recuperado de: <https://cgc.universia.net/article/view/331/internacionalizacion-democracia-sistema-interamericano->

8. No obstante, no fue sino hasta la Declaración de Principios de Solidaridad y Cooperación Interamericana⁶ que de manera formal se destacaría a la democracia como “causa común en América”. Desde entonces, todo acto y conferencia se encargó de reafirmar la importancia de los principios democráticos, como por ejemplo la Declaración de México⁷, la Resolución XXXII⁸ (denominada “Preservación y Defensa de la Democracia en América”) y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)⁹. Este último, pese a que representa una alianza militar para la defensa y seguridad de los Estados miembros del sistema interamericano, hace una clara referencia al ideal democrático en su preámbulo.

9. En 1948, después de los horrores de la Segunda Guerra Mundial, se crea la Organización de los Estados Americanos (OEA)¹⁰ que trae consigo la Carta de la OEA¹¹, la cual consagra jurídicamente el compromiso de la región con la democracia. Para ello, la Organización abrió espacios con el fin de fortalecer su promoción y ejercicio efectivo entre las regiones, dentro de la que se destaca la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores realizada del 12 al 18 de agosto de 1959¹², en donde se asumieron los siguientes objetivos: “1) *Mantener la paz en América y asegurar la observancia por parte de los Estados del principio de no intervención y no agresión y 2) Garantizar el ejercicio efectivo de la democracia representativa, el respeto de los derechos humanos, así como también analizar las medidas que deben tomarse en caso de incumplimiento de estos principios*”¹³. Dicha reunión resultó de vital importancia, pues es allí en donde se crea la Comisión Interamericana de Derechos Humanos –órgano del SIDH encargado de la promoción de los derechos humanos– y, como consecuencia, tiempo después, se aprueba la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹⁴.

10. Ahora, en 1985 mediante el Protocolo de Cartagena de Indias¹⁵ se estableció la democracia como ‘propósito esencial’ de la Organización de los Estados Americanos. Así las cosas, el artículo 2 dispuso: “*La Organización de los Estados Americanos, para realizar los principios en que se funda y cumplir sus obligaciones regionales de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas, establece los siguientes propósitos esenciales [...]. b) Promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención*”.

11. A la postre, en 1991 la Organización adoptó, por un lado, el Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano¹⁶, que implanta “*la necesidad de promover la democracia representativa como condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo*”

⁶ Declaración de Principios de la Solidaridad y Cooperación Interamericana. Aprobada durante la Conferencia Interamericana para la Consolidación de la Paz realizada en Buenos Aires en 1936.

⁷ Declaración de México. Aprobada en la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz en 1945.

⁸ Resolución XXXII denominada “Preservación y Defensa de la Democracia en América”. Celebrada en Bogotá, Colombia en 1948.

⁹ Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). Adoptado en Río de Janeiro en 1947.

¹⁰ Organización de los Estados Americanos (OEA). Creada durante la Novena Conferencia Internacional Americana realizada en Bogotá, Colombia.

¹¹ Carta de la Organización de los Estados Americanos. Suscrita en Bogotá en 1948 y reformada por el Protocolo de Buenos Aires en 1967, por el Protocolo de Cartagena de Indias en 1985, por el Protocolo de Washington en 1992, y por el Protocolo de Managua en 1993.

¹² Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores. Realizada del 12 al 18 de agosto de 1959 en Chile con los veintinueve Estados que hasta la fecha hacían parte de la Organización.

¹³ Ibidem. Véase el acta final de la reunión. Recuperado de: <http://www.oas.org/consejo/sp/rc/Actas/Acta%205.pdf>

¹⁴ Convención Americana sobre Derechos Humanos. Suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969 y entrada en vigor el 18 de julio de 1978.

¹⁵ Protocolo de Cartagena. Aprobado durante la XIV Sesión Extraordinaria de la Asamblea General de la OEA realizada en diciembre de 1985 en Cartagena, Colombia. ¹ ² ³ ⁴ ⁵ ⁶ ⁷ ⁸ ⁹ ¹⁰ ¹¹ ¹² ¹³ ¹⁴ ¹⁵ ¹⁶ ¹⁷ ¹⁸ ¹⁹ ²⁰ ²¹ ²² ²³ ²⁴ ²⁵ ²⁶ ²⁷ ²⁸ ²⁹ ³⁰ ³¹ ³² ³³ ³⁴ ³⁵ ³⁶ ³⁷ ³⁸ ³⁹ ⁴⁰ ⁴¹ ⁴² ⁴³ ⁴⁴ ⁴⁵ ⁴⁶ ⁴⁷ ⁴⁸ ⁴⁹ ⁵⁰ ⁵¹ ⁵² ⁵³ ⁵⁴ ⁵⁵ ⁵⁶ ⁵⁷ ⁵⁸ ⁵⁹ ⁶⁰ ⁶¹ ⁶² ⁶³ ⁶⁴ ⁶⁵ ⁶⁶ ⁶⁷ ⁶⁸ ⁶⁹ ⁷⁰ ⁷¹ ⁷² ⁷³ ⁷⁴ ⁷⁵ ⁷⁶ ⁷⁷ ⁷⁸ ⁷⁹ ⁸⁰ ⁸¹ ⁸² ⁸³ ⁸⁴ ⁸⁵ ⁸⁶ ⁸⁷ ⁸⁸ ⁸⁹ ⁹⁰ ⁹¹ ⁹² ⁹³ ⁹⁴ ⁹⁵ ⁹⁶ ⁹⁷ ⁹⁸ ⁹⁹ ¹⁰⁰

¹⁶ Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano. Aprobado durante la XXI Asamblea General de la OEA realizada en Santiago, Chile en 1991.

de la región”, y por otro, la Resolución 1080¹⁷, que crea un mecanismo de defensa de la institucionalidad democrática frente a los golpes de Estado. Posteriormente, con la Declaración de Nassau¹⁸ y la Declaración de Managua para la Promoción de la Democracia y el Desarrollo¹⁹, se reafirmó que la democracia y paz son partes inseparables e indivisibles de la solidaridad americana, teniéndose entonces aquella como forma gobierno no solo idóneo, sino legítimo en las Américas.

12. A pesar de lo anterior, la Organización vio rezagado el desarrollo y ejercicio de sus propósitos en cuanto a democracia, pues en América Latina surgieron y se mantuvieron una serie de gobiernos dictatoriales que la obligaron a decidir únicamente de acuerdo a la coyuntura de lucha anticomunista, en el marco de la Guerra Fría, fue por ello que posterior a todos estos hechos, se estableció como interés común de los Estados la búsqueda de estabilizar, fortalecer e internacionalizar la democracia²⁰, se expidieron nuevos instrumentos que tenían como fin frenar y evitar nuevas dictaduras en la región (teniendo como contexto Perú, Cuba, Venezuela o Bolivia, entre otros), entre los que se destaca la Carta Democrática Interamericana²¹, la cual desarrolla de manera especializada el compromiso colectivo de mantener y fortalecer el sistema democrático en la región²² a través de mecanismos que se hacen efectivos –principalmente– en dos hipótesis: i) Cuando un gobierno considera que está en riesgo su proceso político y pide asistencia (Artículo 17), y ii) Cuando el Secretario General o el Consejo Permanente consideren que existen situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político de un Estado (Artículo 18). Este último punto amplió el contenido de la Carta de la OEA en lo que se refiere al supuesto en el que un gobierno sea derrocado por la fuerza.

13. En el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, los Estados, al desarrollar y adoptar instrumentos que promueven la consolidación de la democracia, reconocen y reafirman su estrecha relación con los derechos humanos toda vez que en esos mismos instrumentos se reitera el compromiso por el respeto y garantía de los derechos humanos y, al contrario, los instrumentos relativos a derechos humanos reafirman la importancia de la existencia de gobiernos e instituciones democráticas en los Estados²³.

14. Corolario, durante la existencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y hasta la actualidad se han expedido una serie de sentencias tales como: Tribunal Constitucional vs. Perú

¹⁷ Resolución 1080 sobre “Democracia Representativa”. Aprobada durante la XXI Asamblea General de la OEA realizada en Santiago, Chile en 1991. AG/RES. 1080 (XXI-O/91).

¹⁸ Declaración de Nassau. Aprobada en la tercera sesión plenaria celebrada el 19 de mayo de 1992. AG/DEC. 1 (XXII-O/92).

¹⁹ Declaración de Managua para la Promoción de la Democracia y el Desarrollo. Aprobada en la Cuarta Sesión Plenaria el 8 de junio de 1993. AG/DEC.4 (XXIII-O/93).

²⁰ SALTALAMACCHIA, Natalia y URZÚA, María José. “Los Derechos Humanos y La Democracia en el Sistema Interamericano”. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática (37). Primera Edición. Instituto Nacional. México.2016. Recuperado de: <https://portalantior.ine.mx/archivos2/portal/historico/contenido/recursos/IFE-v2/DECEYEC/EducacionCivica/CuadernosDivulgacion/CuadernosDivulgacion-pdfs/37-Derechos-humanos-democracia.pdf>

²¹ Organización de los Estados Americanos. *Carta Democrática Interamericana*. Aprobada en la primera sesión plenaria de la Asamblea General de la OEA, celebrada el 11 de septiembre de 2001 durante el Vigésimo Octavo Periodo de Sesiones.

²² IZCARRA, Ana Elizabeth. “La Carta Democrática Interamericana y el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica”. Material del XXXVIII Curso de Derecho Internacional: Derecho Internacional y Democracia / XXXVIII Course of International Law: International Law and Democracy. Rio de Janeiro de 1 al 19 de agosto de 2011.

²³ GONZÁLEZ, Ana Milena. “Especial sobre Democracia en el Sistema Interamericano. Parte I: la Democracia en la OEA”. ACEDI-CILSA. Asociación Colombiana de Estudiantes de Derecho Internacional. Recuperado de: <https://acedicilsa.com/2015/02/02/especial-sobre-democracia-en-el-sistema-interamericano-parte-i-la-democracia-en-la-oea/>

(2001)²⁴, Herrera Ulloa vs. Costa Rica (2004)²⁵, Ricardo Canese vs. Paraguay (2004)²⁶, Yatama vs. Nicaragua (2005)²⁷, Castañeda Gutman vs. México (2008)²⁸, Gelman vs. Uruguay (2011), Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) vs. Ecuador²⁹, y Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) vs. Ecuador³⁰, en las cuales, además de versar sobre una amplia gama de temas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha hecho énfasis en la preservación de la institucionalidad democrática, destacando estándares sobre el legítimo cuestionamiento a los funcionarios públicos en sociedades democráticas, sobre el derecho a ser votado y sobre violaciones a la independencia judicial, estas últimas consideradas por la Corte como desestabilizaciones del orden democrático.

15. La democracia, y de preferencia la representativa (en la que las deliberaciones colectivas, es decir las que involucran a toda la comunidad, no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella sino por personas elegidas para este fin³¹), ha sido la forma reconocida y adoptada mayoritariamente por los gobiernos –interamericanos–. Tan es así, que esta democracia representativa ha servido como noción o criterio de legitimidad para determinar su posibilidad de participación a nivel internacional, pues vale decir que un gobierno “no-democrático” carece del reconocimiento internacional que le permite participar de algunas decisiones u organizaciones internacionales. A manera de ejemplo están las llamadas “cláusulas democráticas” en algunos acuerdos regionales (Comunidad Europea; en las Cumbres de las Américas; y en el MERCOSUR)³².

16. Los elementos esenciales de este modelo político, que está organizado como un estado de derecho, son: tener como marco legal una constitución o ley suprema, reconocer el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción a las leyes; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; la separación e independencia de los poderes públicos, y la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo³³.

17. Para finalizar vale anotar que, pese a que existen diferencias de gobierno, desarrollo y poder entre los distintos Estados interamericanos, simultáneamente se aprecia una esperanza y aspiración de edificar sociedades más estables, equitativas, promotoras y respetuosas de los derechos humanos, que tengan como base los principios y valores democráticos compartidos gracias a los instrumentos y directrices internacionales que han incluido en su régimen nacional, lo que permite inferir que, en este

²⁴ Corte IDH. Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71

²⁵ Corte IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107

²⁶ Corte IDH. Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111.

²⁷ Corte IDH. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127

²⁸ Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184

²⁹ Corte IDH. Caso Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) Vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2013. Serie C No. 226. Párr. 179.

³⁰ Corte IDH. Caso Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C No. 268.

³¹ BOBBIO, Norberto. “*El futuro de la democracia*”. Fondo de Cultura económica. Primera edición en español. 1984. Recuperado de: http://pdfhumanidades.com/sites/default/files/apuntes/17%20-%20Bobbio%20%5BLibro%20completo%5D_pp%2012_pp%2049.pdf

³² RAMACCIOTTI, Beatriz M. “*La Internacionalización de la democracia en el Sistema Interamericano*”. Revista Journal (Globalización, Competitividad y Gobernabilidad en la Región Iberoamericana). Vol. 2 Núm. 1. 2008. Georgetown University. Recuperado de: <https://gcg.universia.net/article/view/331/internacionalizacion-democracia-sistema-interamericano->

³³ Organización de los Estados Americanos. *Carta Democrática Interamericana*. Aprobada en la primera sesión plenaria de la Asamblea General de la OEA, celebrada el 11 de septiembre de 2001 durante el Vigésimo Octavo Período de Sesiones.

sistema, la democracia es vista como condición *sine qua non* para un efectivo goce de los derechos humanos.

II. CUESTIÓN PRELIMINAR: REELECCIÓN EN CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR

18. En primer lugar, una sugerencia que nos gustaría proponerle a la H. Corte es modificar o interpretar las preguntas de forma tal que no solo haga alusión a la reelección indefinida, sino a todo tipo de reelección, dando luz al debate sobre si esta figura es contraria o no a los principios democráticos que el Sistema Interamericano promueve como pilar fundamental.

19. La Corte en oportunidades anteriores sobre Opiniones Consultivas, al momento de abordar las preguntas que los Estados le han planteado ha sostenido que el tenor literal de las mismas no puede restringir la forma en la cual la Corte abordará el tema, siendo clara en sus pronunciamientos al señalar que:

[L]a Corte estima que no está necesariamente constreñida a los literales términos de las consultas que se le formulan. El señalamiento de ejemplos en la solicitud de opinión consultiva sirve al propósito de referirse a un contexto particular e ilustrar las distintas situaciones que pueden surgir sobre la cuestión jurídica objeto de la opinión consultiva, sin que por esto implique que el Tribunal esté emitiendo un pronunciamiento jurídico sobre la situación planteada en dichos ejemplos³⁴.

20. A partir de esto, la Corte ha reformulado las preguntas planteadas en diversos casos. Los ejemplos más recientes de ello son la OC 23 relativa a Medio Ambiente y Derechos Humanos³⁵ y la OC 25 relativa al derecho de asilo como derecho humano³⁶.

21. Ahora bien, al observar las preguntas postuladas por el Estado Colombiano se observan dos puntos que llaman especial atención, y frente a los cuales la Corte se podría pronunciar por vía de modificación o modulación de las preguntas.

22. La primera cuestión que llama la atención es la delimitación de la pregunta a la reelección de carácter indefinido, ya que sería pertinente que la Corte se pronunciara de igual manera sobre los casos en los cuales la reelección es por varios periodos ya definidos. En efecto, este tipo de reelección puede ser una medida a tener en cuenta en distintos puntos de la respuesta como, por ejemplo, el test de proporcionalidad que el Estado Consultante postula en la segunda pregunta.

23. Además, la reelección en genérico -ya sea por periodos determinados o de manera indefinida-, es un tema que *de facto* ilustra la aparente tensión entre los principios democráticos y los derechos políticos de la persona reelegida (o a reelegir) y sus votantes. Sin embargo, presenta mayor dificultad el abordar dichos presupuestos al analizar puntualmente la reelección indefinida, en tanto que, mientras que la última fácilmente puede ser leída como la posible configuración de un régimen autoritario que

³⁴ Corte IDH. Medio Ambiente y Derechos Humanos (Obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida, y a la integridad personal - interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre derechos humanos). Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017. Serie A No. 23, Párr. 27.

³⁵ Cfr. Corte IDH. OC-23/17. *Óp. Cit.*

³⁶ Cfr. Corte IDH. La Institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el sistema interamericano de protección (Interpretación y alcance de los artículos 5, 22.7 y 22.8, en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-25/18 de 30 de mayo de 2019. Serie A No. 25.

no permite la elección de nuevas personas en cargos de elección popular, la segunda no puede tener esta lectura de manera tan clara.

24. Aunado a lo anterior, la reelección por términos fijos o definidos puede ser analizada desde dos perspectivas, a saber: i) puede ser la lesión de los derechos democráticos al no permitir la elección de nuevas personas en contiendas electorales inmediatamente siguientes una vez finalizado el periodo de la persona que desea la reelección, o ii) puede ser el límite a la persona que desea ser reelegida indefinidamente por medio de procesos electorales sucesivos. Así, lo expuesto se alinea con el lenguaje usado por el consultante en ambas preguntas: mientras que la primera habla de las regulaciones que limitan la reelección indefinida, la segunda habla de la medida que promuevan este tipo de reelección.

25. Ahora, la segunda cuestión que llama la atención es la delimitación de las preguntas solo a la reelección presidencial. En la fundamentación de la Consulta, el Estado menciona cuestiones transversales a cualquier cargo de elección popular, tales como los derechos políticos protegidos por medio del artículo 23 de la CADH, o la democracia representativa, entre otros. Estos conceptos no son exclusivos del cargo presidencial; por el contrario, son transversales a la democracia y a los cargos de elección popular. Pese a lo señalado, el Estado Consultante no se manifiesta en ningún momento sobre por qué la Corte debe abordar únicamente la reelección a nivel presidencial y no con relación a los demás cargos de elección popular, por cuanto sería una gran oportunidad para la Corte poder extender su interpretación a través de esta Opinión Consultiva a no solo los cargos de presidente, sino lo que sean de elección popular.

26. Así pues, creemos que la Corte debe pronunciarse sobre la totalidad del fenómeno de la reelección con independencia de si esta es por periodos definidos o si es indefinida, y sin limitación al campo presidencial. Sin embargo, esta última claridad no implica que la Corte no pueda hacer diferencias sobre los tipos de cargo de elección popular. Como se muestra más adelante, debe tenerse en cuenta el tipo de cargo de elección popular al momento de hablar de la reelección.

27. Por último, se observa que la diferencia fundamental entre la primera y la segunda pregunta es el tipo de legislación que se tiene respecto a la reelección. En este sentido, la primera pregunta habla de medidas que limitan o prohíben la reelección, mientras que la segunda se cuestiona sobre las medidas que la aseguran, promueven, propician o prorrogan. Es decir, se encuentran separados los dos polos del mismo debate. No obstante, en las consideraciones generales el Estado Consultante recuerda medidas que Estados han adoptado y que promueven o restringen la reelección³⁷. Esto, además, es concordante con las consideraciones que el consultante realiza respecto de cada una de las preguntas. Con todo, la Corte podría plantearse la posibilidad de integrar las dos preguntas en una sola³⁸ y abordar la figura de la reelección de manera integral bajo los criterios ya planteados.

28. A continuación, se presentan observaciones frente a las dos preguntas planteadas por el Estado Colombiano siguiendo las siguientes premisas: i) se abordará no solo la reelección presidencial, sino la reelección en el marco de los regímenes democráticos; ii) no se hará referencia a la reelección indefinida, sino a la reelección con independencia de si esta se encuentra limitada o es indefinida.

³⁷ Solicitud de Opinión Consultiva. Óp. Cit. Párr. 25-28

³⁸ Por ejemplo, en la Opinión Consultiva sobre Derechos Humanos y Medio Ambiente, Colombia planteó 3 preguntas, la primera con 4 condiciones. Sin embargo, la Corte reformuló la primera pregunta, entendió que no era necesario ni pertinente examinar las 4 condiciones y acumuló la respuesta a la segunda y tercera respuestas. Corte IDH. OC-23. Óp. Cit. Párr. 32 – 38.

III. DERECHOS POLÍTICOS EN EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS – RESTRICCIONES DEL ART. 23.2. CONVENCIONAL

29. La Convención Americana trae en su artículo 23.1. tres grupos de derechos políticos protegidos convencionalmente, a saber: i) la participación en asuntos públicos de forma directa o representativa, ii) a elegir y ser elegidos en elecciones dirigidas por medio del sufragio universal con voto secreto, y por último iii) a tener acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas del país³⁹.

30. Cada uno de estos derechos tiene un contenido autónomo pero interrelacionado con los demás en el marco de procesos de elección popular. Primero, el derecho a la participación política parte de la idea de que los ciudadanos y las ciudadanas pueden hacerse parte de los distintos procesos que regulan el Estado. En palabras de la Corte:

La Corte estima pertinente reiterar que “el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención y que sus titulares, es decir, los ciudadanos, no solo deben gozar de derechos, sino también de “oportunidades”. Este último término implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos⁴⁰.

31. Por su parte, el derecho a la oportunidad de elegir y ser elegido se enmarca bajo una serie de características o estándares generales dentro de los cuales los Estados pueden moverse y regular los procesos a nivel interno. Al respecto la Corte ha señalado en sus pronunciamientos que:

El derecho y la oportunidad de votar y de ser elegido consagrados por el artículo 23.1.b de la Convención Americana se ejerce regularmente en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores. Más allá de estas características del proceso electoral (elecciones periódicas y auténticas) y de los principios del sufragio (universal, igual, secreto, que refleje la libre expresión de la voluntad popular), la Convención Americana no establece una modalidad específica, una periodicidad o un sistema electoral particulares mediante los cuales los derechos a votar y ser elegido deben ser ejercidos⁴¹.

³⁹ Corte IDH. Caso Yatama vs Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127. Párr. 194; Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 144 y 154; Caso López Mendoza Vs. Venezuela. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011. Serie C No. 233 párr. 106; Caso Argüelles y otros Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2014. Serie C No. 288 párr. 221

⁴⁰ Corte IDH. Caso López Mendoza Vs. Venezuela. Sentencia de 1 de septiembre de 2011. Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 233 Óp. Cit. Párr. 108.

⁴¹ Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184. Óp. Cit. Párr. 149

32. Lo anterior es concordante con lo establecido en el derecho internacional⁴². En efecto, los sistemas universales⁴³ y europeo⁴⁴ de derechos humanos traen provisiones similares. En sentencia del 2 de marzo de 1987⁴⁵ sobre el derecho a participar en elecciones libres recogido en el artículo 3 del Primer Protocolo del Convenio Europeo de Derechos Humanos⁴⁶, dicho Tribunal en lo que él reconoce como “derechos subjetivos de participación”, a saber, el derecho de voto y el derecho de ser su candidato, agregó:

Estos derechos no son absolutos. El artículo 3 no es un obstáculo a que los Estados Contratantes sometan los derechos de sufragio activo y pasivo a determinados requisitos, aunque el Tribunal europeo ha de asegurarse de que no hacen que aquéllos sean ineficaces en su propia esencia. En especial, estos requisitos no deben oponerse a la libre expresión de la opinión del pueblo⁴⁷.

33. En ese marco se encuentra una relación inescindible entre el derecho a votar y ser elegido y el derecho a la participación política. Es por medio de estas herramientas (elegir y ser elegido por medio del voto) que los ciudadanos pueden participar activamente en asuntos públicos⁴⁸.

34. Por último, el literal c del artículo 23.1. de la Convención Americana establece el derecho a tener acceso al cargo y mantenerse en este en condiciones de igualdad. Sobre este particular, la Corte Interamericana se ha manifestado de forma reiterada en los siguientes términos:

[E]l artículo 23.1.c. no establece el derecho a acceder a un cargo público, sino a hacerlo en “condiciones generales de igualdad”. Lo anterior quiere decir que el respeto y garantía de este derecho se cumplen cuando “los criterios y procedimientos para el nombramiento, ascenso, suspensión y destitución sean razonables y objetivos” y que “las personas no sean objeto de discriminación” en el ejercicio de este derecho. A este respecto, la Corte ha indicado que la igualdad de oportunidades en el acceso y la estabilidad en el cargo garantizan la libertad frente a toda injerencia o presión política⁴⁹.

⁴² Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184. Párr. 162 y ss.

⁴³ Observación General No. 25. Párr. 21: “Aunque el Pacto no impone ningún sistema electoral concreto, todo sistema electoral vigente en un Estado Parte debe ser compatible con los derechos amparados por el artículo 25 y garantizar y dar efecto a la libre expresión de la voluntad de los electores. Debe aplicarse el principio de un voto por persona y, en el marco del sistema electoral de cada uno de los Estados, el voto de un elector debe tener igual valor que el de otro. La delimitación de los distritos electorales y el método de asignación de votos no deben desvirtuar la distribución de los votantes ni comportar discriminación alguna contra ningún grupo, ni tampoco excluir o restringir en forma irrazonable el derecho de los ciudadanos a elegir libremente a sus representantes.”

⁴⁴ Para ver sentencias y el análisis del artículo 3 del protocolo 1 del convenio europeo realizado por el Tribunal, revisar “Guide on Article 3 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights.” Right to free elections. 30 april 2019. Recuperado de: https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_3_Protocol_1_ENG.pdf

⁴⁵ TEDH de 2 de marzo de 1987, caso Mathieu-Mohin y Clerfayt c. Bélgica. Sentencia 9267/81.

⁴⁶ Artículo 3. Derecho a elecciones libres. “Las Altas Partes Contratantes se comprometen a celebrar elecciones libres a intervalos razonables mediante votación secreta, en condiciones que garanticen la libre expresión de la opinión de las personas en la elección de la legislatura”. (Traducción libre).

⁴⁷ TEDH de 2 de marzo de 1987, caso Mathieu-Mohin y Clerfayt c. Bélgica. Sentencia 9267/81. Versión en español.

⁴⁸ Corte IDH. Caso Yatama Vs. Nicaragua. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127 Óp. Cit. Párr. 198.

⁴⁹ Corte IDH. Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C No. 268, párr. 194. Igualmente ver: Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 206, Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, párr. 138 y 139, Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2011. Serie C No. 227, párr. 135; Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C No. 268,

35. Lo anterior indica que la garantía de tener acceso a cargos públicos se materializa desde dos perspectivas: i) la oportunidad efectiva que debe dársele a los ciudadanos para acceder a dichos cargos por mecanismos igualitarios, no discriminatorios, razonables y objetivos; y ii) la oportunidad de permanecer en el cargo para ejercer efectivamente el derecho, esto sin perjuicio de la posibilidad de suspensión o destitución que deben estar debidamente reguladas en la ley.

36. Todos estos estándares están claramente relacionados con la figura de la reelección, ya sea en su restricción o en su permisión. En lo que respecta a la restricción de la misma, *prima facie* se puede hablar de afectaciones a la participación efectiva de la persona que desea ser reelegida y de sus electores, al derecho de los mismos a elegir (y ser elegidos) por medio del voto respectivamente, y a las garantías de permanencia en el cargo de la persona que busca ser reelecta. En cambio, en las medidas permisivas de la reelección, se verían afectados el derecho a la participación en asuntos públicos de otros candidatos o sectores de la sociedad distintos al de la persona a reelegir, el derecho de estas personas y sectores a elegir y ser elegidos, y el derecho de acceder a cargos públicos en condiciones de igualdad.

37. Al respecto es importante resaltar que, en el contexto de un Estado democrático, deben garantizarse todas las prerrogativas señaladas anteriormente. Sin embargo, la democracia no se reduce al acto electoral per se, sino que requiere de eficiencia, transparencia y equidad en las instituciones públicas, así como de una cultura que acepte la legitimidad de la oposición política y reconozca y abogue por los derechos de todos”. Naciones Unidas señala que *“la democracia excede a un método para elegir a quienes gobiernan, es también una manera de construir, garantizar y expandir la libertad, la justicia y el progreso, organizando las tensiones y los conflictos que generan las luchas de poder”*⁵⁰.

38. Bajo estos fines debe analizarse de manera exhaustiva si la reelección constituye o no una manifestación de los derechos políticos consagrados en el artículo 23 convencional. Esto por cuanto, como se expondrá más adelante, la adopción positiva de la anterior afirmación, en procura de la garantía de estos derechos políticos para la persona en el cargo y sus electores, podría arrojar como consecuencia una mayor afectación a los derechos políticos de los demás ciudadanos. Lo anterior por cuanto, cuando se estudian los pronunciamientos de la Corte, se puede ver que la Carta Democrática Interamericana enfatiza la importancia de la participación ciudadana como un proceso permanente que refuerza y renueva a la democracia. Así, se declara en ella que ‘La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional’ (artículo 2º). Esta declaración general adquiere un sentido teleológico fundamental para el desarrollo conceptual de los derechos políticos que la propia Carta produce en su artículo 4º. Todo ello configura un enfoque de expresión consensual que tiene relación directa con la interpretación y aplicación de una disposición amplia como la contenida en el artículo 23º de la Convención Americana⁵¹.

39. De lo anterior se desprende el imperativo que poseen los Estados democráticos de garantizar la efectividad de la participación ciudadana en condiciones de igualdad en los asuntos políticos, arrojando con esto las obligaciones de crear mecanismos que efectivicen dicha participación y de

párr. 194 y 195; Caso López Lone y otros Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 302, párr. 235 y 236.

⁵⁰ Informe sobre “La democracia en América Latina” PNUD 2004.

⁵¹ Corte IDH. Caso Yatama Vs. Nicaragua. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, voto concurrente Juez Diego García-Sayan, Corte IDH 2005b, 4, párr. 16

abstenerse de crear o generar figuras, leyes o disposiciones de derecho interno que entorpezcan o limiten el libre ejercicio de los derechos consagrados en el artículo 23 de la Convención Americana.

40. Bajo estos supuestos, se ha desarrollado por la jurisprudencia de la Corte y la doctrina el llamado **Principio de efectividad de los derechos políticos**. Este principio tiene anclaje en los artículos 1 y 2 de la CADH, que establecen no sólo obligaciones negativas o de abstención en cabeza de los estados partes, sino también positivas de garantizar el goce y ejercicio de los derechos y en su caso de adoptar medidas necesarias para hacerlos efectivos, aun en ciertas condiciones, frente al accionar de particulares. Por ello, toda violación por acción o por omisión a un derecho político contemplado en la CADH se relaciona con la obligación general de respetar y garantizar el ejercicio de los derechos (artículo 1) o de adoptar medidas efectivas, entre ellas normativas, del Pacto San José de Costa Rica (artículo 2)⁵².

41. Ahora, si bien se ha establecido que los Estados deben propender por hacer efectivos los derechos políticos y abstenerse de realizar acciones que los limiten o restrinjan, al realizar una lectura simple de la Convención Americana encontramos el segundo párrafo del artículo 23, el cual establece que las restricciones, limitaciones y/o reglamentaciones relacionadas con los derechos políticos pueden realizarse solo justificados en una lista taxativa de criterios⁵³, a saber: “razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”. Bajo estos supuestos, para efectos del presente escrito vale la pena ir al fondo de este artículo para realizar un ejercicio de interpretación con el fin de poder entender su alcance en el caso de restricciones o permisiones a la reelección en cargos públicos.

42. Para ello la Comisión había señalado en el Informe 137/99⁵⁴ que: “la propia Convención reconoce las limitaciones que el Estado puede establecer razonablemente al ejercicio de los derechos políticos, mediante la reglamentación exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por juez competente en proceso penal. Se trata, en consecuencia, de limitaciones *numerus clausus*, por lo que toda otra causa que limite el ejercicio de los derechos de participación política igualitaria que consagra la Convención resultaría contraria y por lo tanto violatoria de las obligaciones internacionales del Estado bajo dicho instrumento”.

43. Bajo estos presupuestos, en la Convención la consagración de derechos se completa con el reconocimiento además de sus límites, de la mano con lo establecido en el artículo 30 del CADH que prohíbe la aplicación de medidas restrictivas para diferentes propósitos. Pese a esto, la jurisprudencia ha acogido posteriormente la legitimidad de otras restricciones no contempladas expresamente en el artículo 23 de la CADH.

44. Como punto de partida, la Corte ha entendido que la interpretación de dicho artículo debe darse también relacionada con las provisiones del artículo 29 de la Convención, puntualmente en su literal c)⁵⁵, el cual indica: “Ninguna disposición de la presente convención puede ser interpretada en el sentido de: **C) Excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se deriven de forma democrática representativa de gobierno**”. Lo anterior fija entonces el primer criterio interpretativo sobre el cual debe abordarse el estudio del caso que nos ocupa, dado que es a

⁵² Los derechos políticos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Alberto Ricardo Dalla Via. Pag 18.

⁵³ Sobre la taxatividad de dicha lista, ver: Yatama vs Nicaragua. Óp. Cit. Párr. 206; Castañeda Gutman vs. México. Óp. Cir. Párr. 151 y 155; Argüelles y otros vs. Argentina. Óp. Cit. Párr. 222.

⁵⁴ CIDH. Informe de Fondo No. 137/99. Caso 11.863 Andrés Aylwin Azócar Y Otros. Chile. 27 de diciembre de 1999. Párr. 101.

⁵⁵ Corte IDH. Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348 Óp. Cit. Párr. 112

partir de allí y complementado con los elementos que se esbozaran en párrafos subsiguientes, que podrá establecerse la legitimidad o no de la regulación de la reelección, ya sea para el cargo presidencial o en general para cualquier cargo público de elección popular.

45. Continuado con esta línea argumentativa, la Corte ha sido precisa en indicar que, el artículo 23 de la Convención Americana debe ser interpretado en su conjunto y de manera armónica, de modo que no es posible dejar de lado el párrafo 1 de dicho artículo e interpretar el párrafo 2 de manera aislada, ni tampoco es posible ignorar el resto de los preceptos de la Convención o los principios básicos que la inspiran para interpretar dicha norma⁵⁶.

46. Por otro lado, es importante mencionar que el artículo precitado no excluye las reglas generales de interpretación emanadas de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969 (en adelante “CVDT”), puntualmente los artículos 31 y 32. Así pues, al analizar el caso en concreto, debe hacerse una interpretación que tome en cuenta tanto el art. 29 de la CADH y 31 y 32 de la CVDT.

47. Corolario con lo relacionado anteriormente, el artículo 31 de la CVDT establece que el tratado debe ser interpretado de buena fe y según corriente que se le atribuya a los términos usados, según el contexto del tratado y el objeto y fin del mismo. Sobre este criterio interpretativo, es decir, los términos usados en el contenido de la normativa, el artículo 23.2. establece que las reglamentaciones se pueden hacer “*exclusivamente*” de esta manera, es decir, cualquier tipo de restricción o limitación que un Estado parte quiera adoptar en su legislación interna, específicamente sobre el ejercicio de derechos políticos, deberá respetar las reglas de exclusividad dadas en el artículo mencionado.

48. Sobre este punto, vale la pena resaltar que si bien el término “*exclusivamente*” puede ser interpretado como prohibición de otras restricciones no contempladas, en el caso *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*, uno de los más relevantes en materia de derechos políticos, al evaluar la legitimidad de la negativa de las autoridades mexicanas de inscribir la candidatura independiente del señor Castañeda⁵⁷, la Corte indica que: “[...] no es posible aplicar al sistema electoral que se establezca en un Estado solamente las limitaciones del párrafo 2 del artículo 23 de la Convención Americana”⁵⁸.

49. Pese a lo señalado, se hace necesario anotar que, a nuestro juicio, atender a esta lista de manera taxativa sería equivalente establecer que la figura de la reelección no puede ser restringida, ya que su limitante no se basa en razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena dictada por un juez competente en proceso penal, lo cual agotaría el debate de manera muy sencilla. Es más, la persona que busca ser reelegida ha sido previamente vencedor en una contienda electoral en principio legítima, en la cual no se le restringió su participación por los criterios mencionados. No obstante, realizar este tipo de interpretación exegética pone manifiestamente en riesgo el derecho de los demás ciudadanos para participar en los asuntos públicos y el de elegir y ser elegidos en elecciones periódicas y auténticas (art. 23.1.a. y. b). Es decir, una interpretación de ese tipo implicaría permitir la violación de derechos individuales de otros ciudadanos.

50. Sumado a esto, una interpretación como la propuesta puede implicar un riesgo para la democracia al no permitir elecciones libres, periódicas y auténticas que garanticen el sometimiento al estado de derecho tal como lo proscribe el artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana.

⁵⁶ Corte IDH Caso *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*. Sentencia de 6 de agosto de 2008. párr. 153.

⁵⁷ Los derechos políticos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Alberto Ricardo Dalla Via. Pág 22.

⁵⁸ Corte IDH Caso *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*. Sentencia de 6 de agosto de 2008. párr. 161.

Finalmente, esta interpretación riesgosa llegaría a ser contraria a la regla establecida en el artículo 29.c) de la CADH, ya expuesta en el presente texto.

51. Adicionalmente, el contexto de la CADH da cuenta efectivamente de la importancia de las formas democráticas de gobierno. En este sentido, a lo largo de esta exposición se ha esbozado la relevancia que posee en el contexto de las Américas el propender por el mantenimiento de Estados democráticos, esto al haber sido una región marcada por la existencia de regímenes totalitarios que han disfrazado de democracia la imposición de dictaduras y perpetuaciones en el poder político. Para resaltar una de estas, el Artículo XXVIII de la Declaración Americana establece que, *los derechos de cada persona humana encuentran un límite ente otros, ante el desenvolvimiento democrático y los derechos de los demás*. Así pues, bajo estos supuestos, encontramos un primer límite a la interpretación taxativa que se ha planteado en anteriores párrafos, sobre el condicionamiento de las restricciones a la figura de la reelección. La posibilidad de que la misma persona se vuelva a elegir una y otra vez indefinidamente riñe con los límites de los derechos de las demás personas, al impedirles hacer parte de ese desenvolvimiento democrático que brinda la participación amplia.

52. En ese sentido, una interpretación de las reglas de exclusividad consagradas en el artículo 23.2. convencional, que propenda por la imposibilidad de limitar o restringir la reelección indefinida, sin tener en cuenta el principio democrático, podría configurar un resultado manifiestamente contrario a los postulados del literal b) del artículo 32 de la CVDT. Es por esto que se deberá necesariamente propender por una interpretación armónica que incentive la maximización de las garantías democráticas en los Estados Americanos.

53. Ahora bien, en gracia de discusión, si se inclinase por la no limitación de la reelección, fundamentado en la interpretación exegética del artículo 23.2. necesariamente se debería hacer uso de los criterios interpretativos auxiliares como los trabajos preparatorios de la CADH.

54. Sobre estos, los trabajos preparatorios del artículo 29 de la Convención Americana (en ese entonces 27 del proyecto) dan cuenta de la importancia preponderante de la forma democrática de gobierno para los Estados americanos. Al momento de discutir el artículo 27 del proyecto, la delegación de Trinidad y Tobago solicitó la eliminación de la expresión “republicana” al no ser ésta la única forma de gobierno, lo cual fue armonizado por la propuesta de la delegación de Uruguay que propuso que el texto dijera “democrática” al ser “la terminología de la Carta de la Organización de los Estados Americanos”⁵⁹. Esta propuesta fue respaldada por todos los Estados asistentes.

55. Con todo, es claro que el permitir una interpretación que admita la reelección indefinida -o cualquier otra figura-, primando la exclusividad de los criterios establecidos en el artículo 23.2 de la CADH sobre el principio democrático consagrado en la misma Convención y en el resto del Sistema Interamericano, configuraría una interpretación contraria a este sistema. Así pues, deben ser admisibles restricciones o limitaciones contra la figura de la reelección indefinida, por cuanto ésta atenta contra el principio democrático, el estado de derecho y los derechos a elegir y ser elegidos de los demás ciudadanos.

56. El argumento de interpretación armónica esbozado en párrafos anteriores encuentra peso, cuando la Corte afirma que el párrafo 2 del artículo 23 se limita a establecer razones por las cuales los derechos políticos pueden ser regulados en relación con los requisitos que las personas titulares deben cumplir, es decir “las condiciones habilitantes” que la ley puede imponer para ejercer los

⁵⁹ OEA. Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. Actas y Documentos. OEA/Ser.K/XVI/1.2. pág. 273.

derechos políticos. Por ello, indica que “tiene como propósito único evitar la posibilidad de discriminación contra individuos en el ejercicio de sus derechos políticos.”⁶⁰

57. En igual sentido, la Corte indica que, Aquí va el texto citado: *“las restricciones basadas en esos criterios son comunes en las legislaciones electorales nacionales, que prevén el establecimiento de edades mínimas para votar y ser votado, ciertos vínculos con el distrito electoral donde se ejerce el derecho, entre otras regulaciones. Siempre que no sean desproporcionados o irrazonables, se trata de límites que legítimamente los Estados pueden establecer para regular el ejercicio y goce de los derechos políticos”*⁶¹. Igualmente señala en otro pronunciamiento que, en efecto, para que los derechos políticos puedan ser ejercidos, la ley necesariamente tiene que establecer regulaciones que van más allá de aquellas que se relacionan con ciertos límites del Estado para restringir esos derechos, establecidos en el artículo 23.2. de la Convención. Los Estados deben organizar los sistemas electorales y establecer un complejo número de condiciones y formalidades para que sea posible el ejercicio del derecho a votar y ser votado⁶².

58. En ese sentido, tanto la Comisión como la Corte Interamericana han reconocido al interpretar el artículo 23 de la Convención Americana, el grado de autonomía que debe otorgarse a los Estados para organizar sus instituciones políticas a fin de dar efecto a esos derechos, como el derecho a la participación política, deja margen a una amplia variedad de formas de gobierno y ha resaltado que su función y objetivo no es crear un modelo uniforme de democracia representativa para todos los Estados, sino determinar si la legislación de un Estado infringe derechos humanos fundamentales⁶³.

59. Según lo expuesto, puede afirmarse que, dada la oportunidad que ofrece la misma Convención Americana de realizar ciertas limitaciones a los derechos políticos, estos no son absolutos y en consecuencia su limitación o restricción en algunos casos específicos no acarrea una violación de los presupuestos convencionales, en este sentido, la Corte ha expresado que, salvo algunos derechos que no pueden ser restringidos bajo ninguna circunstancia, como el derecho a no ser objeto de tortura o de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, los derechos humanos “no son absolutos” y que “los derechos políticos no son absolutos, por lo que pueden estar sujetos a limitaciones, siempre que dicha reglamentación observe “los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática”⁶⁴.

60. Con todo, pese a que la Corte propenda por una interpretación armónica de los presupuestos de la Convención, dejando como consecuencia la posibilidad de realizar limitaciones a los derechos políticos más allá de lo indicado en el segundo párrafo del artículo 23, es importante señalar que la misma corporación ha establecido en su jurisprudencia una especie de criterios orientadores para que los Estados puedan establecer medidas de derecho interno que limiten el ejercicio de derechos políticos, sin ser contrarias a los presupuestos internacionales. Así las cosas, se ha indicado por parte de la Corte que, para que una restricción sea legítima, debe encontrarse prevista en una ley, no ser discriminatoria, basarse en criterios razonables, atender a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo, y ser proporcional a ese objetivo. Cuando hay varias opciones para alcanzar ese fin, debe escogerse la que restrinja menos el derecho protegido y guarde mayor proporcionalidad con el propósito que se persigue⁶⁵.

⁶⁰ Corte IDH Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos. Sentencia de 6 de agosto de 2008., párr. 155.

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² Corte IDH Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Párr. 157.

⁶³ Los derechos políticos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Alberto Ricardo Dalla Vía. Pag 24.

⁶⁴ Corte IDH Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos. Sentencia de 6 de agosto de 2008.

⁶⁵ Corte IDH Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos. Sentencia de 6 de agosto de 2008 párr. 206.

61. Para terminar este punto debe mencionarse que esto de ninguna manera es entender que la lista del artículo 23.b de la CADH es una lista meramente enunciativa o que queda una carta blanca para restringir el ejercicio de los derechos políticos de forma libre. Por el contrario, la lista lo que busca es justamente detener la arbitrariedad en las restricciones al ejercicio de los derechos políticos. Así pues, esta interpretación es solamente aplicable en el presente asunto bajo estudio en tanto -usando los términos del artículo 32 de la CVDT- la interpretación literal de la palabra *exclusivamente* del art. 23.2. de la CADH tal como fue desarrollada previamente resulta en una interpretación absurda o irrazonable.

62. Según lo expuesto, deberá concluirse que, al realizar una interpretación armónica de la CVDT, acompañado de presupuestos e instrumentos internacionales del sistema interamericano, el hecho de limitar o restringir la figura de la reelección, ya sea por periodos definidos o de manera indefinida, en principio, no vulnera ninguna garantía referida a los derechos políticos que ostentan las personas ni limita su libre ejercicio al interior de cada Estado en particular.

63. Ahora bien, es de interés entrar a estudiar en abstracto las distintas medidas que pueden ser tomadas por los Estados Americanos al momento de abordar este tema. Para realizar esta labor, debe realizarse un test de proporcionalidad sobre medidas tanto restrictivas como permisivas de la reelección presidencial, por lo cual, dada la complejidad de abordar este asunto, se realizará en acápite subsiguiente.

IV. TEST DE PROPORCIONALIDAD

64. Como ha establecido la Corte de manera previa, la previsión y aplicación de requisitos requiere del cumplimiento de obligaciones internacionales, y particularmente la observancia de lo establecido en la Convención y los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en el marco de una sociedad democrática⁶⁶.

65. Siguiendo todo lo anterior, las medidas tanto restrictivas como permisivas deben ser estudiadas en un test de proporcionalidad que atienda a los criterios que han sido mencionados de manera reiterada en la jurisprudencia de la Corte.

66. Para esto, es menester recordar que la Corte en otras ocasiones ha implementado un test de proporcionalidad por medio del cual estudia si la restricción de un derecho puede o no encontrarse adecuada a lo establecido en la Convención Interamericana⁶⁷. Puntualmente el test propone el estudio de una medida bajo los siguientes criterios: (i) estar previamente fijadas por ley, en sentido formal y material; (ii) responder a un objetivo permitido por la Convención Americana y (iii) ser necesarias en una sociedad democrática (para lo cual deben cumplir con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad)⁶⁸.

⁶⁶ Corte IDH. Caso Yatama vs Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127. Óp. Cit. Párr. 206

⁶⁷ Corte IDH. Caso López y otros vs Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2019. Serie C. No. 396. Párr. 121.

⁶⁸ Corte IDH. Caso Álvarez Ramos vs Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2019. Serie C. No. 380. Párr. 104.

a. Sobre medidas restrictivas de la reelección

67. La Corte IDH ha entendido que la legalidad nace del artículo 30 de la CADH que establece que una medida restrictiva de cualquier derecho incluido en la Convención debe estar previsto previamente en la ley⁶⁹, esto como una forma de asegurar que estas no queden al arbitrio del poder público⁷⁰. Además, estas restricciones deben estar establecidas de manera clara y precisa⁷¹. Así pues, las medidas que busquen restringir la reelección deben estar concebidas de manera previa en la legislación interna.

68. Ahora bien, la medida puede verse *prima facie* contraria a la CADH al hacer una lectura taxativa de las provisiones establecidas en el artículo 23.2. de la Convención Americana. En efecto, esta lectura establecería que no se puede legislar de forma tal que se restrinja la reelección y la sola legislación ya contraría el citado artículo. Sin embargo, debe verse la lectura realizada líneas arriba sobre la posibilidad de interpretar las medidas restrictivas a los derechos políticos a partir de la lectura que se hace de la palabra *exclusivamente* incluida en el art. 23.2. Convencional. Así pues, estaría permitida la regulación sobre la materia bajo estudio.

69. Siguiendo esa misma línea y pasando al criterio de finalidad, esta regulación solo podrá ser realizada siempre y cuando busque la protección de principios o derechos protegidos por la CADH. Así pues, una restricción a la reelección debe tener en cuenta, entre otros, la protección de los derechos de participación democrática de otras personas, el principio democrático, el respeto al estado de derecho, el no abuso del poder, entre otras cuestiones. En pocas palabras, siempre y cuando la restricción busque esta defensa, se encontrará acorde a la CADH.

70. En sentido contrario, si la restricción busca socavar el derecho de un particular y sus electores de manera arbitraria, impide el ejercicio del derecho a elegir y ser elegido o en la materialidad es una restricción fundada a partir de un criterio sospechoso, prohibido o discriminatorio, se trataría de una violación efectiva del artículo 23.1. y 23.2.

71. En este punto cabe hacer una aclaración desde el Corpus Iuris Internacional aplicable a la materia. El artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante "PIDCP") establece que no podrá haber restricciones indebidas en el goce de los derechos políticos que traen los literales a), b) y c) del mismo artículo. Estas tres, cabe destacar, tienen la misma redacción que las que traen los mismos literales del artículo 23.1 de la CADH. Sin embargo, sí hay una diferencia en las restricciones.

72. Mientras que el art. 23.2. convencional trae una lista taxativa de restricciones, el primer párrafo del art. 25 del PIDC establece un criterio más amplio. Sobre este, el Comité de Derechos Humanos de la ONU ha establecido:

Toda restricción del derecho a presentarse a elecciones, como la fijación de una edad mínima, deberá basarse en criterios objetivos y razonables. Las personas que de otro modo reúnan las condiciones exigidas para presentarse a elecciones no deberán ser excluidas mediante la imposición de requisitos irrazonables o de carácter discriminatorio, como el nivel de instrucción, el lugar de residencia o la descendencia, o a causa de su afiliación política. Nadie

⁶⁹ Corte IDH. Caso López y otros vs. Argentina. Óp. Cit. Párr. 123; Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2009. Serie C No. 177, párr.63, y Caso Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala, párr. 332

⁷⁰ Corte IDH. Caso Álvarez Ramos vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2019. Serie C No. 380. Párr.106.

⁷¹ Corte IDH. Caso Kimel. Óp. Cit. Párr. 77.

debe ser objeto de discriminación ni sufrir desventajas de ningún tipo a causa de su candidatura. Los Estados Partes deben indicar y explicar las disposiciones legislativas en virtud de las cuales se puede privar a un grupo o categoría de personas de la posibilidad de desempeñar cargos electivos⁷².

73. En ese orden de ideas, la justificación que motive la medida debe perseguir estos fines legítimos, principalmente la protección de derechos consagrados en la CADH y las formas de gobierno democráticas como máximas del sistema interamericano. Además, la argumentación o justificación debe fundarse en criterios de razonabilidad.

74. Finalmente, sobre la necesidad en una sociedad democrática, debe haber un estudio caso a caso. En efecto, cada Estado americano tiene una historia, contexto, instituciones y necesidades particulares que hacen más adecuada una configuración u otra sobre las reglas relativas a la restricción sobre la reelección. Empero, algunos lineamientos generales pueden ser establecidos.

75. Primero, sobre la idoneidad, debe verse si la fórmula de restricción puede ser efectiva en el caso en concreto. Por ejemplo, el establecimiento de los conocidos como *cooling off periods* es útil para que no existan reelecciones inmediatas, pero se proteja el derecho de los electores y de la persona a ser elegida a participar sin que existan situaciones como conflictos de intereses o perpetuación indefinida en el poder.

76. La necesidad debe estudiarse de acuerdo al contexto puntual de los Estados que están siendo puestos bajo estudio. Así, por ejemplo, en puestos donde existen periodos de mayor duración o en contextos donde la perpetuación de los funcionarios en los cargos públicos ha sido históricamente la regla, esta restricción puede ser necesaria. Por el contrario, en cargos de duración corta o en donde ha existido pluralidad y cambio de las personas elegidas, o inclusive, en contextos donde han existido elecciones libres y plurales y la reelección de la persona de manera reiterada no atentó contra el derecho de libertad de postulación de otros ciudadanos o ciudadanas, puede ser menos necesaria esta medida.

77. Finalmente, sobre la proporcionalidad de la medida, es decir, un mayor o menor nivel de restricción, especial atención debe ser prestada. A partir del principio democrático y en el marco de la forma democrática de gobierno, distintos funcionarios de distintos niveles son elegidos todos los años en el continente americano. Cada uno y cada una tiene una posición de poder distinta respecto a sus conciudadanos y respecto a los demás funcionarios del Estado. De la misma manera, cada nivel requiere una menor cantidad de votos en tanto es menos representativo o se encuentra más localizado.

78. En ese sentido, los cargos de mayor altura o rango requieren de una mayor votación, así como ejercen un mayor poder. Ese es el caso de cargos de elección nacional como jefes de Estado y gobierno. Por su parte, cargos de menor altura o representación requieren menos votaciones, se dan en el marco de relaciones de confianza y requieren menos poder. Esto sucede por ejemplo en las Juntas de Acción Comunal, organizaciones al nivel barrial o en las unidades más pequeñas que tenga cada Estado.

79. Esto indica dos cosas: i) entre más alto sea el rango, menos relaciones estrechas se tiene con los electores. Estos se encuentran más desagregados y tienen una menor relación diaria con la persona electa. En sentido contrario, en cargos de rangos más bajos, existen relaciones más estrechas

⁷² ONU. Comité de Derechos Humanos. Observación General No. 25. Artículo 25 - La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto. 1996. U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 194. Párr. 15

que permiten un mayor control desde el día a día por parte de los electores; ii) entre más alto es el rango del puesto, se tiene un mayor poder y se afecta un mayor número de vidas. Es decir, es necesario un mayor control de pesos y contrapesos sobre ese o esos funcionarios.

80. Es a partir de allí, en donde se encuentra la proporcionalidad de la medida y el balance complejo que debe hacerse desde cada caso en concreto, es decir, debe evaluarse la proporcionalidad de la limitación de la figura estudiada a lo largo de este escrito, en tanto los cargos de menor rango tienen un mayor control inmediato, no es proporcional el imponer medidas restrictivas sobre la reelección. En efecto, eso implicaría un doble control sobre un funcionario con poco poder decisorio. En cambio, cuando se tienen cargos de mayor posición, es menos probable ese control inmediato de la población y los electores. Así, se hacen necesarias mayores medidas desde el orden legal.

81. Con todo entonces, se propone que las medidas proporcionales se estudien siguiendo el nivel en el cual se encuentra la persona elegida, el control inmediato que pueden hacer los electores y el nivel de poder que puede manejar el funcionario desde las funciones mismas que ostenta su cargo.

82. Una postura similar fue compartida por uno de los comisionados del Comité de Derechos Humanos de la ONU en el caso *Paskas v. Lituania*:

La inhabilitación permanente tras un proceso de destitución tampoco es una consecuencia desproporcionada del abuso de poder. Este Comité ha observado que la inhabilitación permanente de ciudadanos condenados por un delito a los efectos de su participación en el proceso político como votantes puede vulnerar el artículo 25. No obstante, la aplicación de requisitos más estrictos a los candidatos que aspiren a ejercer poder sobre los demás puede ser razonable y proporcionada con arreglo a lo dispuesto en dicho artículo. Si puede decretarse la inhabilitación permanente para la reelección de los presidentes que hayan concluido satisfactoriamente uno o más mandatos con objeto de garantizar un sistema político sólido y competitivo, sin duda también puede inhabilitarse de manera permanente a los presidentes que hayan sido destituidos por abuso de poder⁷³.

83. Con todo, las medidas que dan como resultado una restricción ante la reelección pueden ser acordes a la CADH siempre y cuando: i) se encuentren previstas de manera previa en la ley; ii) persigan fines legítimos como la protección de la democracia, el respeto al estado del derecho, la participación incluyente de otros sectores de la población; y no se base en criterios prohibidos o discriminatorios; y iii) se adecue a los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad de acuerdo al contexto que cada país vive, aclarando que las medidas deben ser mucho más restringidas en cargos de mayor rango debido al mayor poder que se ejerce y al menos nivel de control directo por parte de los electores y la ciudadanía.

b. Sobre medidas permisivas de la reelección

84. En el otro extremo del espectro se encuentran las medidas de promoción de la reelección. Así, pese a que el estudio del test de proporcionalidad es similar en muchos puntos al anterior, varias salvedades deben ser realizadas.

85. Como primera medida, *prima facie* se podría establecer que no se trata de una restricción de derechos al no limitar la reelección. No obstante, en la realidad, se está limitando el derecho de otras

⁷³ ONU. Comité de Derechos Humanos. Comunicación No. 2155/2012 *Paskas v. Lituania*. 2014. CCPR/C/110/D/2155/2012. Apéndice. Voto particular del Sr. Gerald L. Neuman, miembro del Comité (parcialmente disidente).

personas a participar en cargos públicos de elección popular (a ser elegidas) y el voto de otras personas dirigidos a candidatos diversos (elegir): Dicho esto, las reglas sobre la reelección deben ser claras de manera previa para que sean claras para todos los actores que actúan en el juego electoral y no se vean menoscabados sus derechos.

86. Ahora, como segundo punto, sobre la finalidad de las medidas debe expresarse que estas deben apuntar a promover el buen gobierno, la participación libre, independiente, informada y democrática de la ciudadanía, la libre determinación de los ciudadanos de sus gobernantes, entre otros. Ahora, hay una salvedad importante a realizar sobre esto. Si bien los ciudadanos pueden desear la reelección de una persona de manera indefinida, esto puede poner en riesgo las instituciones y la pluralidad en el juego democrático. Así pues, en algunos casos una medida restrictiva puede ser válida pese a ser contra mayoritaria al tratarse de una máxima tan relevante como es la protección del sistema democrático.

87. En tercer lugar, sobre la necesidad en una sociedad democrática, deben hacerse las siguientes anotaciones. i) Así como las medidas restrictivas, las que promueven la reelección deben atender a los contextos particulares de cada Estado; ii) Respecto a la necesidad, medidas que permitan o promuevan la reelección pueden ser necesarias cuando se tienen cargos de poco interés u ocupación, usualmente en aquellos que son de menor jerarquía. Igualmente puede ser necesaria en contextos donde los cargos requieren un conocimiento técnico y son pocas las personas calificadas para el cumplimiento. Sin embargo, medidas como el *cooling off period* pueden ser útiles para hacer menos riesgosa la reelección, finalmente iii) Sobre la proporcionalidad, se reitera la idea mencionada anteriormente esbozada sobre la relación inversamente proporcional entre jerarquía del cargo y control inmediato de los ciudadanos, lo cual se traduce en una relación directamente proporcional entre la misma jerarquía y el control que debe hacerse desde las leyes que permiten o restringen la reelección en función de la cantidad de poder que ostenta este cargo de mayor responsabilidad y jerarquía.

88. En conclusión, el Test relacionado con ambas medidas puede resumirse de la siguiente forma:

Test	Medidas Restrictivas de la Reelección	Medidas Permisivas de la Reelección
Estricta Legalidad	La medida debe encontrarse prevista de manera previa en la ley de manera explícita y clara en tanto es restrictiva según el art. 30 de la CADH. Puntualmente se restringen los derechos a ser elegido de la persona a reelegir y el derecho a elegir de sus votantes	La medida debe encontrarse prevista de manera previa en la ley de manera explícita y clara en tanto es restrictiva según el art. 30 de la CADH. Puntualmente se restringen los derechos a ser elegido de nuevos candidatos y el derecho a elegir de sus votantes. Además, esto permite tener reglas claras de manera previa en el marco del proceso electoral y el juego democrático.



Objetivo Perseguido	<p>La medida debe buscar fines legítimos tales como la protección del estado de derecho, el principio democrático, entre otros. Además, la argumentación usada debe responder a un criterio de razonabilidad.</p> <p>Por el contrario, no puede seguir fines discriminatorios, de persecución de cualquier índole y especialmente de índole político, restricción de derechos de una colectividad, entre otros.</p>	<p>La medida debe buscar fines legítimos tales como la promoción del buen gobierno, la participación libre, independiente, informada y democrática de la ciudadanía en asuntos públicos;</p> <p>Por el contrario, la medida no puede seguir fines tales como la permanencia de una misma persona o colectividad de forma indefinida en el poder, la promoción de regímenes autoritarios o de democracias aparentes en donde la ciudadanía no ejerce efectivamente su derecho a elegir, entre otras.</p>
Necesidad en una sociedad democrática (idoneidad, necesidad y proporcionalidad)	<p>La idoneidad debe ser estudiada en un análisis caso a caso.</p> <p>La Necesidad debe ser estudiada caso a caso. No obstante, en casos donde han existido personas reelegidas de manera constante hasta el punto de perpetuarse en el puesto, o en puestos cuyo término es más largo, se justifica la imposición de medidas restrictivas</p> <p>La proporcionalidad debe atender a la relación inversamente proporcional entre el control ciudadano directo y la jerarquía del cargo; y la directamente proporcional entre la importancia del control legal -medidas permisivas o restrictivas de la reelección- y la jerarquía del cargo en función del grado de poder que ostenta el funcionario electo en estos cargos de mayor jerarquía.</p>	<p>La idoneidad debe ser estudiada en un análisis caso a caso.</p> <p>La Necesidad debe ser estudiada caso a caso. No obstante, en casos donde se tienen cargos técnicos con pocas personas calificadas para el mismo o son de inferior jerarquía y, por lo tanto, son menos solicitados, estas medidas pueden solventar una posible vacancia o deserción del puesto.</p> <p>La proporcionalidad debe atender a la relación inversamente proporcional entre el control ciudadano directo y la jerarquía del cargo; y la directamente proporcional entre la importancia del control legal -medidas permisivas o restrictivas de la reelección- y la jerarquía del cargo en función del grado de poder que ostenta el funcionario electo en estos cargos de mayor jerarquía.</p>

V. CONCLUSIONES

89. A partir de todo lo expuesto, debe concluirse lo siguiente respecto a la regulación sobre la reelección en cargos de elección popular en el continente americano:

- Debido al carácter transversal de la figura de la reelección en los distintos niveles del Estado, y a su naturaleza tanto periódica como indefinida, la Corte IDH debe considerar el abordar las dos preguntas en una sola, abarcando tanto las elecciones definidas como indefinidas en niveles de mayor jerarquía -como el presidencial- y de menor jerarquía -como cargos departamentales, municipales, locales o zonales-.
- La permisión o restricción de la figura de la reelección no es *per se* contraria a los derechos humanos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración Americana o cualquier otro instrumento internacional que regule la materia. Puntualmente, la restricción de la reelección no es contraria al artículo 23.2. de la CADH siguiendo la interpretación expuesta de la palabra “exclusivamente” incluida en dicho artículo.
- El estudio sobre la posible violación a los derechos humanos causada por una medida que restrinja o promueva la reelección en cargos de elección popular debe ser realizada en cada caso en concreto. Puntualmente el estudio debe tener en cuenta factores tales como la historia y el contexto socio-político de la medida, el cargo en cuestión, el tiempo de duración del periodo de ejercicio del cargo, la cantidad de periodos por los cuales se permite la reelección, los factores que motivan la implementación de la medida en cuestión, entre otros.
- En el estudio mencionado, debe prestarse especial atención al tipo de cargo sobre el cual se plantea la posibilidad de reelección. Esto en tanto que, mientras más alto sea el cargo en la estructura estatal y mayor el ejercicio de poder que puede realizar el funcionario a elegir, mayores deben ser las restricciones a la reelección. Esto con el fin de evitar prolongaciones indefinidas en cargos que ostenten dichas calidades, para evitar arbitrariedades derivadas de perpetuaciones indeseadas, en el marco de la procura por la conservación de Estados Democráticos.
- Al momento de estudiar una medida, es importante que se realice un test de proporcionalidad el cual puede responder a los parámetros generales anteriormente expuestos.

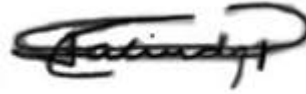
VI. SOLICITUDES

90. Por todo lo expuesto solicitamos a la Honorable Corte Interamericana de Derechos Humanos que nos reconozca como *amici curiae* en el presente proceso consultivo, admita el presente documento bajo esa calidad y tome en consideración los argumentos esgrimidos al momento de dar respuesta a la solicitud presentada por la República de Colombia. En caso que así lo considere la H. Corte expresamos nuestra intención de participar en una posible Audiencia Pública para discutir a fondo los puntos aquí expuestos.

Cordialmente.



GUSTAVO GALLÓN GIRALDO
Director
Comisión Colombiana de Juristas



JAVIER A. GALINDO
Coordinador Litigio Internacional
Comisión Colombiana de Juristas



A. ESTEBAN VARGAS PELAEZ
Abogado
Comisión Colombiana de Juristas