

**CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS
HUMANOS**

Observaciones escritas

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

Solicitada por la República de Colombia
el 21 de octubre de 2019

Suscrita por:

DEFIENDE VENEZUELA

&

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA
UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO**

24 de julio de 2020

Contenido

I. INTRODUCCIÓN.....	3
II. MARCO JURÍDICO INTERAMERICANO EN TORNO A LOS DERECHOS POLÍTICOS CONSAGRADOS EN EL ARTÍCULO 23 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.....	4
A. Derecho a la participación en los asuntos públicos.....	5
B. Derecho al sufragio.....	6
C. Derecho al acceso a la función pública en condiciones de igualdad. (Elecciones presidenciales competitivas).....	7
D. Otros derechos políticos conforme al derecho interno.....	7
E. Restricciones a los derechos políticos de la Convención.....	9
F. Conclusiones en cuanto al marco jurídico interamericano sobre el derecho a la reelección presidencial indefinida	12
III. MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL EN TORNO A LOS DERECHOS POLÍTICOS.....	12
A. Sistema Universal de Derechos Humanos.....	12
B. Sistema Europeo de Derechos Humanos	14
C. Sistema Africano de Derechos Humanos	16
D. Normas en el Marco de la Unión Europea.....	17
E. Conclusiones en cuanto al marco jurídico internacional sobre el derecho a la reelección presidencial indefinida	18
IV. LA ALTERNABILIDAD EN EL EJERCICIO DEL PODER COMO PRINCIPIO DEMOCRÁTICO	18
A. Consideraciones generales.....	18
B. El valor interpretativo de los compromisos asumidos por los Estados en la Carta Democrática Interamericana.....	19
V. EL MARGEN DE DISCRECIONALIDAD DE LOS ESTADOS A LA HORA DE DEFINIR DEMOCRÁTICAMENTE SU SISTEMA DE GOBIERNO.	21
A. Consideraciones generales.....	21
B. Sistema de gobierno parlamentario.....	23
C. Sistema de gobierno presidencial.....	25
VI. CONCLUSIONES A LAS PREGUNTAS PLANTEADAS.....	26

I. INTRODUCCIÓN

1. Las organizaciones de la sociedad civil, **Defiende Venezuela** y el **Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Católica Andrés Bello**, de conformidad con lo previsto en el artículo 73.3 del Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en lo sucesivo “Corte IDH” o “la Corte”), por medio de la presente procedemos a presentar nuestras observaciones escritas a la solicitud de opinión consultiva realizada por el Estado de Colombia el 21 de octubre de 2019, en la cual formuló las siguientes preguntas:

- 1.1. A la luz del derecho internacional ¿Es la reelección presidencial indefinida un derecho humano protegido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos? En este sentido ¿Resultan contrarias al artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos las regulaciones que limitan o prohíben la reelección presidencial, ya sea por restringir los derechos políticos de los votantes? O, por el contrario ¿Es la limitación o prohibición de la reelección presidencial una restricción de los derechos políticos que resulta acorde a los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la materia?
- 1.2. En el evento en que un Estado modifique o busque modificar su ordenamiento jurídico para asegurar, promover, propiciar o prolongar la permanencia de un gobernante en el poder mediante la reelección presidencial indefinida ¿Cuáles son los efectos de dicha modificación sobre las obligaciones que ese Estado tiene en materia de respeto y garantía de los derechos humanos? ¿Resulta dicha modificación contraria a las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos y, particularmente, a su obligación de garantizar el ejercicio efectivo de los derechos a: a) participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país?

2. Teniendo en cuenta dichas preguntas, las organizaciones autoras de este escrito presentaremos nuestras observaciones conforme a la siguiente estructura: I) Introducción al objeto de la presente solicitud de opinión consultiva; II) El Marco Jurídico

Interamericano en torno a los derechos políticos consagrados en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; III) Marco jurídico internacional en torno a los derechos políticos; IV) La alternabilidad en el ejercicio del poder como principio democrático; V) El margen de discrecionalidad de los Estados a la hora de definir democráticamente su sistema de gobierno y; VI) Conclusiones generales.

3. Las organizaciones anteriormente identificadas presentan las siguientes consideraciones ante la necesidad de determinar el alcance de los derechos políticos contemplados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la relación de estos con los principios democráticos consagrados en la Carta Democrática Interamericana y la Carta de la Organización de Estados Americanos. Dicha opinión, concordamos con la solicitud de este pronunciamiento, podrá ser útil para zanjar dudas que se han manifestado desde los inicios del nuevo milenio en torno a la extensión o limitaciones que pueden tener los derechos políticos y, particularmente, en el caso de la reelección presidencial indefinida.

4. Habida consideración de los términos en que fue planteada la consulta por el Estado de Colombia y la pluralidad de sistemas de gobierno presentes en toda América, estas consideraciones se limitarán a hacer su análisis con respecto a los sistemas presidencialistas o semipresidencialistas, y aunque brevemente definidos, excluyendo del estudio de estas consideraciones los sistemas puramente parlamentarios.

II. MARCO JURÍDICO INTERAMERICANO EN TORNO A LOS DERECHOS POLÍTICOS CONSAGRADOS EN EL ARTÍCULO 23 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS

5. Respecto a la primera pregunta planteada por el Estado de Colombia, específicamente, cuando se inquiriere si la reelección presidencial indefinida es un derecho humano protegido por la Convención, es necesario hacer una serie de precisiones respecto del contenido e interpretación de los derechos políticos fijados en la Convención y el derecho internacional de los derechos humanos en general, y posteriormente una detenida evaluación con respecto al margen de discrecionalidad con el que cuenta cada Estado para fijar su forma de gobierno.

6. De esta manera, el marco jurídico interamericano en torno a los derechos políticos está fundamentalmente concentrado en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, cuyo cardinal 1 señala:

“Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;*
- b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y*
- c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”¹.*

7. Por otro lado, el artículo 23.2 de la Convención señala las condiciones permisibles para la restricción de los anteriores derechos políticos estableciendo: *“la ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente, por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”*.

8. Así, de entrada, parece perfilarse que la Convención no permite concluir que la reelección presidencial indefinida es un derecho humano. Sin embargo, podría conformar parte del derecho a participar en los asuntos públicos, de ser elegido (sufragio pasivo) y de tener acceso a las funciones públicas de su país. Para determinar si podría formar parte de estos derechos, es necesario observar el desarrollo jurisprudencial seguido respecto de estos.

A. Derecho a la participación en los asuntos públicos.

9. El derecho a la participación en los asuntos públicos contemplado en el artículo 23 de la Convención, en palabras de esta honorable Corte, ha sido señalado como la realización de una gran variedad de actividades, amplias y diversas, con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, así como influir en la formación de la política estatal a

¹ El contenido no se distancia en gran medida del previsto en la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre que estipula: Artículo 20. Toda persona legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres.

través de los mecanismos de participación directa². Esto puede ser mediante referendos, plebiscitos o consultas, o bien, por medio de representantes libremente elegidos³.

10. Asimismo, el artículo 23 no solamente establece que los titulares gozan de tal derecho, sino que también agrega el término “oportunidades”, lo cual implica la obligación del Estado de garantizar dicho derecho con medidas positivas y de generar las condiciones y mecanismos óptimos para que toda persona formalmente titular de esos derechos tenga la oportunidad real de ejercerlos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación⁴.

B. Derecho al sufragio.

11. Por otro lado, en cuanto al derecho al sufragio consagrado en el artículo 23.1.b de la Convención, la Corte ha señalado que el derecho al voto es uno de los elementos esenciales para la existencia de la democracia y una de las formas en que los ciudadanos expresan libremente su voluntad y ejercen el derecho a la participación política. Este derecho implica que los ciudadanos pueden decidir directamente y elegir libremente y en condiciones de igualdad a quienes los representarán en la toma de decisiones relativas a los asuntos públicos. Por su parte, la participación política mediante el ejercicio del derecho a ser elegido supone que los ciudadanos puedan postularse como candidatos en condiciones de igualdad y que puedan ocupar los cargos públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad de votos necesarios para ello⁵.

12. El caso *Castañeda Gutman* de esta Corte es el precedente con mayor desarrollo en torno al derecho a ser elegido y sus relaciones con el sistema electoral y las garantías de un Estado democrático. Así, en este fallo se señaló⁶:

“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

² Corte IDH. *Caso Yatama vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005, párr. 196; Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008, párr. 146.

³ Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*, *supra*, párr. 147; Corte IDH. *Caso San Miguel Sosa y otras vs. Venezuela*. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010, párr. 111.

⁴ Corte IDH. *Caso Yatama vs. Nicaragua*, *supra*, párr. 195; Corte IDH. *Caso San Miguel Sosa y otras vs. Venezuela*, *supra*, párr. 111.

⁵ Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*, *supra*, párr. 147-148.

⁶ Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*, *supra*, párr. 149.

por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores. Más allá de estas características del proceso electoral (elecciones periódicas y auténticas) y de los principios del sufragio (universal, igual, secreto, que refleje la libre expresión de la voluntad popular), la Convención Americana no establece una modalidad específica o un sistema electoral particular mediante el cual los derechos a votar y ser elegido deben ser ejercidos. La Convención se limita a establecer determinados estándares dentro de los cuales los Estados legítimamente pueden y deben regular los derechos políticos, siempre y cuando dicha reglamentación cumpla con los requisitos de legalidad, esté dirigida a cumplir con una finalidad legítima, sea necesaria y proporcional; esto es, sea razonable de acuerdo a los principios de la democracia representativa”.

13. En conclusión, en cuanto al derecho a votar y ser votado en elecciones, queda claro que este Corte ha expresado que estos no hacen referencia al deber de garantizar un sistema electoral específico, salvo por unas garantías que deben ser preservadas en todo caso, como que las elecciones deben ser periódicas y auténticas, así como las relativas al carácter universal y secreto del voto.

C. Derecho al acceso a la función pública en condiciones de igualdad. (Elecciones presidenciales competitivas)

14. Finalmente, en cuanto al tercer elemento de los derechos políticos consagrados en la Convención, esta Corte ha señalado que el derecho al acceso, en condiciones de igualdad, a la función pública implica no solamente las garantías para el acceso, sino también la estabilidad en el cargo⁷, lo cual es aplicable tanto en el caso de ser electo popularmente, como por nombramiento o designación⁸.

D. Otros derechos políticos conforme al derecho interno

15. La Convención también dispone en su articulado una cláusula *numerus apertus*, por la cual se pueden tutelar más derechos humanos que los que están consagrados

⁷ Corte IDH. *Caso López Lone vs. Honduras*. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015, párr. 236; Corte IDH. *Caso Chocrón Chocrón vs. Venezuela*. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 1 de julio de 2011, párr. 135.

⁸ Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*, *supra*, párr. 150.

expresamente en la Convención. Así, la Convención dispone, en sus normas de interpretación consagradas en el artículo 29, que:

“Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de:

(...) b) Limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o, de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados”.

16. Por consiguiente, las normas de interpretación de la Convención Americana abren la posibilidad de considerar a la reelección indefinida como un derecho tutelado si éste estuviera estipulado de dicha manera en el derecho interno, o en otro tratado internacional del que sea Parte el Estado en cuestión, a pesar de no estar previsto así en la Convención, en el que se le estableciera como un componente del derecho de acceder a la función pública o del derecho al sufragio, tanto activo, como pasivo.

17. Así ha sido señalado por esta Corte al expresar que si alguna ley del Estado Parte u otro tratado internacional del cual sea Parte dicho Estado otorga una mayor protección o regula con mayor amplitud el goce y ejercicio de algún derecho o libertad, se deberá aplicar la norma más favorable para la tutela de los derechos humanos⁹.

18. En caso de encontrarse implementado en el ordenamiento jurídico de cualquier Estado, dicho derecho quedaría sujeto a la protección también del derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación, contemplados en el artículo 24 de la Convención, siempre y cuando la Corte llegara a la conclusión de que tal disposición constituye una cláusula más favorable que la reconocida por la Convención y que no conlleva una restricción ilegítima sobre otros derechos políticos.

19. En este sentido, la Corte ha señalado la diferencia entre la obligación de garantizar los derechos humanos para todas las personas por igual según el artículo 1.1 de la Convención, frente a la obligación de garantizar el derecho a la igualdad ante la ley,

⁹ Corte IDH. *Caso Ricardo Canese vs. Paraguay*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004, párr. 180; Corte IDH. Opinión Consultiva 5/85 del 13 de noviembre de 1985. *La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Artículos 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, párr. 52.

contemplado en el artículo 24¹⁰, al expresar que el artículo 24 de la Convención prohíbe toda forma de discriminación, no solo en cuanto a los derechos consagrados en el tratado, sino en lo que respecta a todas las leyes que apruebe el Estado y su aplicación. Es decir, no se limita a reiterar lo dispuesto en el artículo 1.1, respecto de la obligación de los Estados de respetar y garantizar, sin discriminación, los derechos reconocidos en dicho tratado, sino consagra también un derecho que acarrea obligaciones al Estado de respetar y garantizar el principio de igualdad y no discriminación en la salvaguardia de otros derechos y en toda la legislación interna que apruebe, pues protege el derecho a la “igual protección de la ley”, de modo que veda también la discriminación derivada de una desigualdad proveniente de la ley interna o de su aplicación¹¹.

20. De esta manera, si algún Estado previera la figura de la reelección indefinida en su derecho interno de modo que no menoscabe los derechos políticos anteriormente analizados, esta debería ser garantizada conforme a las normas de interpretación del artículo 29.b de la Convención y no podría ser aplicada en perjuicio de una persona o un grupo de personas, conforme al principio de igualdad y no discriminación contenido en el artículo 24 de la Convención.

E. Restricciones a los derechos políticos de la Convención

21. En cuanto a las restricciones que los derechos políticos son susceptibles de sufrir, esta Corte ha señalado que es posible establecer estándares mínimos para la participación política, siempre y cuando sean razonables en una sociedad democrática, debiendo garantizar, entre otras, que se produzcan elecciones auténticas, periódicas, libres y justas, basadas en el sufragio universal, igual y secreto como expresión de la voluntad de los electores que refleje la soberanía del pueblo, según lo dispuesto en el artículo 6 de la Carta Democrática Interamericana¹², el cual contempla que “*la participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad*”.

22. En el mismo sentido, la Corte ha referido que la democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte, y constituye un

¹⁰ Corte IDH. *Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica*. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 2 de julio de 2004, párr. 133; Corte IDH. *Caso San Miguel Sosa y otras vs. Venezuela, supra*, párr. 162.

¹¹ Corte IDH. *Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del pueblo indígena mapuche) vs. Chile*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 29 de mayo de 2014, párr. 199; Corte IDH. *Caso Atala Riffo y Niñas vs. Chile*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 24 de febrero de 2012, párr. 85.

¹² Corte IDH. *Caso Yatama vs. Nicaragua, supra*, párrs. 207-208.

principio reafirmado por los Estados americanos en la Carta de la OEA, instrumento fundacional del Sistema Interamericano¹³.

23. Particularmente, sobre las restricciones que pudieran significar determinado sistema electoral, ello fue abordado por esta Corte en el caso *Castañeda Gutman*, en el que se señaló que:

“...el artículo 23 convencional impone al Estado ciertas obligaciones específicas. Desde el momento en que el artículo 23.1 establece que el derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos puede ejercerse directamente o por medio de representantes libremente elegidos, se impone al Estado una obligación positiva, que se manifiesta con una obligación de hacer, de realizar ciertas acciones o conductas, de adoptar medidas, que se derivan de la obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos de las personas sujetas a su jurisdicción (artículo 1.1 de la Convención) y de la obligación general de adoptar medidas en el derecho interno (artículo 2 de la Convención).

Esta obligación positiva consiste en el diseño de un sistema que permita que se elijan representantes para que conduzcan los asuntos públicos. En efecto, para que los derechos políticos puedan ser ejercidos, la ley necesariamente tiene que establecer regulaciones que van más allá de aquellas que se relacionan con ciertos límites del Estado para restringir esos derechos, establecidos en el artículo 23.2 de la Convención. Los Estados deben organizar los sistemas electorales y establecer un complejo número de condiciones y formalidades para que sea posible el ejercicio del derecho a votar y ser votado.

*El Estado, en consecuencia, no sólo tiene la obligación general establecida en el artículo 1 de la Convención de garantizar el goce de los derechos, sino que tiene directrices específicas para el cumplimiento de su obligación. **El sistema electoral que los Estados establezcan de acuerdo a la Convención Americana debe hacer posible la celebración de elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e***

¹³ Corte IDH. Opinión Consultiva 6/86: *La Expresión "Leyes" en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, de 9 de mayo de 1986, párr. 34.

igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores. Hay aquí, por lo tanto, un mandato específico al Estado en relación con la modalidad que debe escoger para cumplir con su obligación general de "garantizar" el goce de los derechos establecida en el artículo 1 de la Convención, cumplimiento que, como lo dice en forma general el artículo 1.1, no debe ser discriminatorio.

En el ámbito de los derechos políticos la obligación de garantizar resulta especialmente relevante y se concreta, entre otros, en el establecimiento de los aspectos organizativos o institucionales de los procesos electorales, a través de la expedición de normas y la adopción de medidas de diverso carácter para implementar los derechos y oportunidades reconocidos en el artículo 23 de la Convención. Sin esa acción del Estado los derechos a votar y a ser votado, simplemente, no podrían ser ejercidos. Los derechos políticos y también otros previstos en la Convención como el derecho a la protección judicial, son derechos que "no pueden tener eficacia simplemente en virtud de las normas que los consagran, porque son por su misma naturaleza inoperantes sin toda una detallada regulación normativa e, incluso, sin un complejo aparato institucional, económico y humano que les dé la eficacia que reclaman, como derechos de la propia Convención [...], si no hay códigos o leyes electorales, registros de electores, partidos políticos, medios de propaganda y movilización, centros de votación, juntas electorales, fechas y plazos para el ejercicio del sufragio, éste sencillamente no se puede ejercer, por su misma naturaleza; de igual manera que no puede ejercerse el derecho a la protección judicial sin que existan los tribunales que la otorguen y las normas procesales que la disciplinen y hagan posible" (Resaltado y subrayado nuestro).

24. En consecuencia, esta Corte ha reconocido que existen una serie de regulaciones, más allá de las permitidas por el artículo 23.2 de la Convención, que están destinadas a garantizar efectivamente la realización de los derechos contenidos en el artículo 23.1, sin imponer un sistema electoral en específico, siempre que cualquier modelo que se escoja cumpla con la posibilidad de garantizar elecciones periódicas, auténticas, libres y justas, con sufragio universal, igual y secreto, en reconocimiento igual del derecho de cada

pueblo de participar en la adopción de las decisiones relativas a su propio desarrollo conforme a la Convención Americana y la Carta Democrática Interamericana.

25. Hasta aquí se refleja el marco jurídico interamericano más relevante en cuanto a los derechos políticos y la resultante configuración de determinados sistemas electorales conforme a la Convención Americana.

F. Conclusiones en cuanto al marco jurídico interamericano sobre el derecho a la reelección presidencial indefinida

26. De conformidad con todo lo observado anteriormente, es posible sostener que, según lo estipulado en la Convención, no existe el derecho a la reelección presidencial indefinida. Seguidamente, de la revisión de la jurisprudencia esbozada previamente, tampoco se contempla que en algún caso se haya aplicado una interpretación extensiva de la Convención para abarcar un derecho a la reelección presidencial indefinida.

III. MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL EN TORNO A LOS DERECHOS POLÍTICOS

27. No obstante la conclusión anterior, también es posible analizar otros desarrollos en el marco del derecho internacional de los derechos humanos, para evaluar si fuera posible una aplicación extensiva o analógica respecto de estos al sistema interamericano de derechos humanos, especialmente de caras a lo contenido en las normas de interpretación contempladas en los artículos 29.b y 29.d¹⁴.

A. Sistema Universal de Derechos Humanos

28. En primer término, en cuanto a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, esta dispone en su artículo 21 lo siguiente:

“1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.

2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país...”¹⁵.

¹⁴ Artículo 29. Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de: (...) d) excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza.

¹⁵ ONU. Declaración Universal de los Derechos Humanos, París, 1948, artículo 21.

29. Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en lo sucesivo, el “Pacto” o “PIDCP”) recoge también una disposición relativa al derecho a elegir y ser elegido, la cual presupone el derecho de todos los ciudadanos 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;

c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”¹⁶.

30. De esta manera, se puede observar una situación de identidad entre el artículo 25 del PIDCP y el artículo 23.1 de la CADH.

31. Sobre el particular alcance del derecho a votar y ser elegido ya ha tenido la oportunidad de pronunciarse el Comité de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas (en lo sucesivo, “CCPR”) en su Observación General N° 25¹⁷, y de ella pueden extraerse los siguientes considerandos:

(i) el artículo 25 del artículo tiene como finalidad garantizar el proceso del gobierno democrático basado en el consentimiento del pueblo y de conformidad con los principios del Pacto,

(ii) toda restricción del derecho a presentarse en elecciones debe tener como fundamento criterios objetivos y razonables,

(iii) El derecho de las personas a presentarse a elecciones no deberá limitarse de forma excesiva,

(iv) De conformidad con el apartado b), las elecciones deben ser libres y equitativas,

(iv) A pesar de que el Pacto no impone ningún sistema electoral concreto, todo sistema electoral vigente en un Estado Parte debe ser compatible con los derechos

¹⁶ ONU. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Nueva York, 1996, artículo 25.

¹⁷ CCPR. Observación General N° 25, *La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto (artículo 25)*, 12 de julio de 1996, párrs. 1, 15, 17, 19 y 21.

amparados por el artículo 25 y garantizar y dar efecto a la libre expresión de la voluntad de los electores.

32. Seguidamente, sobre los requisitos que deben cumplirse a los efectos de fijarse una restricción legítima del derecho a presentarse en elecciones, ya ha tenido la oportunidad de pronunciarse en varias ocasiones el CCPR, y, en el examen del artículo 25.b del Pacto, ha concluido que cualquier restricción debe (i) estar prevista en la legislación, (ii) debe ser previsible, (iii) debe ser razonable y, finalmente, (iv) debe ser objetiva¹⁸.

33. Lo anterior, evidentemente, debe ser analizado a la luz del alcance y finalidad que persigue el artículo 25.b del Pacto señalado *ut supra*, esto es: garantizar y apoyar el establecimiento de un gobierno de carácter democrático.

34. A pesar de que el contenido de los principios democráticos y su relación con la posibilidad de ser elegido indefinidamente será desarrollado *infra*, de entrada, podemos concluir que a partir de cómo está concebido el derecho a ser elegido en el Sistema Universal en modo alguno nos permite concluir la existencia de un derecho humano a la reelección indefinida.

B. Sistema Europeo de Derechos Humanos

35. Por su parte, en el contexto del Sistema Europeo podemos encontrar el artículo 3 del Protocolo Adicional No. 1 al Convenio Europeo (en lo adelante “Protocolo No 1”) para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, el cual, copiado a la letra, dispone lo siguiente:

“Derecho a elecciones libres. Las Altas Partes Contratantes se comprometen a organizar, a intervalos razonables, elecciones libres con escrutinio secreto, en condiciones que garanticen la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del cuerpo legislativo”¹⁹.

36. A pesar de que se refiere, en principio, solo al “cuerpo legislativo”, en la Guía sobre el artículo 3 del Protocolo No. 1 se señaló que lo que concierne a las elecciones

¹⁸ CCPR. *Andrés Felipe Arias Leiva vs. Colombia*, Dictamen de 27 de julio de 2018, párrs. 11.6 y 11.7; *Dissanayake Mudiyansele Sumanaweera Banda vs. Sri Lanka*, Dictamen de 22 de julio de 2008, párr. 8.5; *Rolandas Paksas vs. Lituania*, Dictamen de 25 de marzo de 2014, párr. 8.4.

¹⁹ Consejo de Europa. Protocolo Adicional No. 1 al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, París, 1952, artículo 3.

presidenciales, las prerrogativas del Jefe de Estado no pueden interpretarse como una forma de “cuerpo legislativo” en el sentido del artículo 3 del Protocolo 1. No obstante, no excluye la posibilidad de aplicar el artículo 3 del Protocolo 1 a las elecciones presidenciales²⁰.

37. Sobre el artículo citado se ha pronunciado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en lo sucesivo, “TEDH” o el “Tribunal”) y al respecto ha interpretado que, de conformidad con el preámbulo del Convenio Europeo, la protección de los derechos fundamentales se apoya en un régimen político democrático y, precisamente, el artículo 3 del Protocolo No. 1 confirma un principio característico de ese régimen, además, que los derechos que reconoce este artículo no son absolutos²¹.

38. En ese mismo sentido, el TEDH señaló que si bien los Estados tienen un amplio margen de apreciación para fijar estos límites, el Tribunal puede revisar si los requisitos establecidos no disminuyen los derechos de que se trata hasta afectarlos en su propia esencia y hacerlos totalmente ineficaces, además, deben perseguir una finalidad legítima con medios que guarden la debida proporcionalidad²².

39. En el caso *Zdanoka vs. Latvia*, el TEDH falló que puede afirmarse una conexión muy clara entre el Convenio y la democracia, pues la mayor realización de los derechos humanos está mejor garantizada mediante una democracia política efectiva, asimismo, indicó que la Convención fue diseñada para mantener y promover los ideales y valores de una sociedad democrática. Por tanto, el Estado está obligado a tomar medidas para garantizar la eficacia de un sistema democrático²³.

40. Específicamente en lo relativo al aspecto pasivo del derecho al voto, el TEDH se ha limitado a verificar la ausencia de arbitrariedad en los procedimientos internos que impiden a un individuo ser candidato²⁴.

41. En un caso más reciente, nuevamente, el Tribunal se pronunció sobre la posibilidad de limitar los derechos comprendidos por el artículo 3 del Protocolo No. 1 siempre y cuando se persiga un objetivo legítimo y que estas limitaciones sean proporcionales²⁵.

²⁰ TEDH. Guía sobre el artículo 3 del Protocolo No.1 al Convenio Europeo de Derechos Humanos, 30 de abril de 2019, párr. 6.

²¹ TEDH. Caso *Mathieu-Mohin y Clerfayt vs. Belgium*, Sentencia de 2 de marzo de 1987, párrs. 47 y 52.

²² *Ibidem*, párr. 58.

²³ TEDH. Caso *Zdanoka vs. Latvia*, Sentencia de 16 de marzo de 2006, párr. 98,

²⁴ *Ibidem*, párr. 115.e.

²⁵ TEDH. Caso *Scoppola vs. Italia*, Sentencia de 22 de mayo de 2012, párr. 88.

42. A la luz de los argumentos esbozados anteriormente, puede afirmarse perfectamente que en el marco del Sistema Europeo de Derechos Humanos no puede concluirse la existencia de un derecho humano a la reelección indefinida, entre otros, porque el Convenio Europeo tiene como finalidad garantizar y apoyar el fortalecimiento de sociedades democráticas.

C. Sistema Africano de Derechos Humanos

43. Por su parte, en el marco del Sistema Africano podemos encontrar el artículo 13 la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos que prevé:

“1. Todo ciudadano tendrá derecho a participar libremente en el gobierno de su país, ya sea de modo directo o a través de representantes libremente escogidos de conformidad con las disposiciones de la ley.

2. Todo ciudadano tendrá derecho a acceder al servicio público de su país...”²⁶.

44. Por su parte en su artículo 4 la Carta Africana sobre Democracia, Elecciones y Gobernabilidad señala lo siguiente: *“Los Estados Partes se comprometerán a promover la democracia, el principio del estado de derecho y los derechos humanos”²⁷.*

45. Adicionalmente, dispone en su artículo 17 que los Estados:

“...1. Establecerán y fortalecerán órganos electorales nacionales independientes e imparciales responsables de la gestión de las elecciones.

2. Establecerán y fortalecerán mecanismos nacionales que resuelvan controversias electorales de manera oportuna.

3. Asegurarán el acceso justo y equitativo de los partidos y candidatos participantes a los medios de comunicación controlados por el Estado durante las elecciones.

4. Asegurarán la existencia de un código de conducta vinculante que regule a los grupos de interés político reconocidos legalmente, a los agentes gubernamentales y de otra índole política antes, durante y después de las elecciones...”²⁸.

²⁶ Unión Africana. Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, Nairobi, 1981, artículo 13.

²⁷ Unión Africana. Carta Africana sobre Democracia, Elecciones y Gobernabilidad, Addis Ababa, 2007, artículo 4.

²⁸ Unión Africana. Carta Africana sobre Democracia, Elecciones y Gobernabilidad, *supra*, artículo 17.

46. Visto lo anterior, tampoco es posible afirmar la existencia de un derecho humano a la reelección a partir de los instrumentos sobre la materia objeto de análisis en el Sistema Africano.

D. Normas en el Marco de la Unión Europea

47. En el marco de la integración europea, se han adoptado numerosas normas relativas a la gobernabilidad democrática y los derechos humanos que deben respetar los Estados miembros de la Unión Europea. De esta forma, resulta menester destacar el Informe del año 2016 de la Comisión Europea para la Democracia a Través del Derecho (en lo sucesivo, “Comisión de Venecia”), donde a partir de un análisis exhaustivo del derecho internacional aplicable al asunto que nos reúne, concluyó que:

- (i) A partir de un análisis de tratados internacionales, constituciones nacionales y decisiones judiciales no se puede concebir la reelección como derecho humano,
- (ii) Una persona que quiere ser reelegida ya ejerció su derecho a ser elegida, por lo que los límites a la reelección e incluso la prohibición no puede interpretarse como una violación de derechos humanos,
- (iii) Las restricciones al derecho a la participación política deben justificarse con un objetivo legítimo, ser necesarios en una sociedad democrática y ser razonables,
- (iv) Los límites a la reelección están orientados a proteger a la democracia de convertirse en una dictadura de facto,
- (v) Los límites a la reelección pueden fortalecer a una sociedad democrática, puesto que imponen la lógica de la alternancia política como un evento predecible en los asuntos públicos,
- (vi) Finalmente, que limitar los mandatos presidenciales con el fin de salvaguardar la democracia no equivale a una discriminación²⁹.

²⁹ Comisión Europea para la Democracia a Través del Derecho, *Informe Sobre los Límites a la Reelección Parte I - Presidentes*, 20 de marzo de 2018, párrs. 81, 82, 85, 93 y 95.

E. Conclusiones en cuanto al marco jurídico internacional sobre el derecho a la reelección presidencial indefinida

48. De conformidad con todo lo observado anteriormente, es posible sostener que, conforme a la revisión exhaustiva realizada, no existe el derecho a la reelección presidencial indefinida en el derecho internacional de los derechos humanos.

IV. LA ALTERNABILIDAD EN EL EJERCICIO DEL PODER COMO PRINCIPIO DEMOCRÁTICO

A. Consideraciones generales

49. El principio de alternabilidad en el ejercicio del poder, representa una de las innovaciones y conquistas más importantes en la progresiva evolución de la concepción misma de la democracia liberal. En este sentido, supone un límite fundamental para la consolidación de un sistema político en el que la fuente fundamental del ejercicio de la autoridad legítima, sea efectivamente la voluntad de pueblo expresada dentro de los cauces institucionales previstos en un Estado constitucional de derecho.

50. En este contexto, la alternabilidad puede ser definida como un principio fundamental de la democracia que implica la posibilidad real de que diferentes personas accedan a los cargos de elección popular por un tiempo determinado, por lo que se busca, en otras palabras, la renovación periódica de los cargos que representan dentro de una sociedad el ejercicio del poder.

51. La doctrina más calificada en el contexto venezolano ha sostenido que

“La alternabilidad del gobierno, por tanto, es un principio del constitucionalismo que se opone al continuismo o a la permanencia en el poder por una misma persona, por lo que toda previsión que permita que esto pudiera ocurrir, sería contraria al mismo... Una cosa es poder elegir a los gobernantes, y otra cosa es el principio de alternabilidad que impide poder escoger al mismo gobernante ilimitadamente”³⁰.

52. Al respecto es necesario destacar el impacto significativo en cuanto a la calidad de las instituciones democráticas que se deriva de la aplicación efectiva de este principio, en tanto que el mismo contribuye decisivamente a la despersonalización del ejercicio del poder, fortaleciendo el carácter institucional y permanente de las entidades del Estado y del gobierno, con independencia de quien sea la persona que en un determinado tiempo y circunstancias ejerza legítimamente dicha autoridad.

³⁰ Brewer-Carías, Allan R., *“La Ilegítima Mutación de la Constitución por el Juez Constitucional y la Demolición del Estado de Derecho en Venezuela”*, New York, 2009, p.17.

53. Aunque no encuentra una consagración expresa dentro del texto de la Convención, su contenido axiológico se ve reflejado en la medida de que se reconocen límites materiales y procedimentales al ejercicio del poder como elementos esenciales de la democracia. En este sentido, al reconocer la necesidad de elecciones libres y periódicas, se reconoce implícitamente la posibilidad de que se produzcan modificaciones en la correlación de fuerzas políticas dentro de una sociedad democrática y, en consecuencia, se produzcan cambios en la titularidad de los principales cargos sujetos a elección popular.

54. Al respecto, es necesario señalar como el principio de alternabilidad en el ejercicio del poder se concreta a través del derecho de acceso a la función pública en condiciones de igualdad, reconocido en el artículo 23 de la Convención, cuyo contenido esencial, sin duda alguna, debe armonizarse con el desarrollo legislativo en materia electoral de cada Estado.

55. Es por esto, que como parte de la presente consulta ha de ser valorado como elemento fundamental por la Corte, la relación que existe entre la posibilidad de una reelección presidencial, con respecto al principio de alternabilidad democrática, expresado en este caso concreto, a través del reconocimiento del derecho al acceso a la función pública en condiciones de igualdad que hace la Convención.

B. El valor interpretativo de los compromisos asumidos por los Estados en la Carta Democrática Interamericana.

56. La Carta Democrática Interamericana, constituye un elemento esencial a la hora de valorar e interpretar los compromisos internacionales asumidos por los Estados americanos en materia de protección de la democracia como régimen político imperante en la región.

57. La Carta desarrolla a lo largo de su articulado una concepción actualizada, sistemática y coherente de lo que significa la democracia moderna, impidiendo que se asuman como legítimos diferentes modelos de democracia practicados en otras partes del mundo, los cuales resultan completamente incompatibles con el respeto y la garantía de los derechos humanos fundamentales derivados del concepto mismo de la dignidad humana.

58. En cuanto al valor jurídico de la propia Carta, la Corte ha sido clara en considerarla como una norma de interpretación auténtica del contenido de la Convención, en tanto que han sido los propios Estados, los cuales voluntariamente han asumido una

serie de definiciones y compromisos internacionales dentro del propio sistema interamericano.

*“Adicionalmente, es del caso considerar que **el principio democrático permea la Convención y, en general, el Sistema Interamericano, en el cual, la relación entre derechos humanos, democracia representativa y derechos políticos en particular, quedó plasmada en la Carta Democrática Interamericana.** Este instrumento jurídico es una norma de interpretación auténtica de los tratados a que se refiere, pues recoge la interpretación que los propios Estados miembros de la OEA, incluyendo a los Estados Parte en la Convención, hacen de las normas atinentes a la democracia tanto de la Carta de la OEA como de ésta. En los términos de la Carta Democrática, “el ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del Estado de Derecho y los regímenes constitucionales de los Estados Miembros de la [OEA]” y aquella “se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional”. **El ejercicio efectivo de la democracia en los Estados americanos constituye, entonces, una obligación jurídica internacional y éstos soberanamente han consentido en que dicho ejercicio ha dejado de ser únicamente un asunto de su jurisdicción doméstica, interna o exclusiva.**”*

Pues bien, según la referida Carta, son “elementos esenciales de la democracia representativa”, entre otros: “el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; (...) la separación e independencia de los poderes públicos” y, en definitiva, “la participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad” y “es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia”, por lo cual “la eliminación de toda forma de discriminación (...) y de las diversas formas de intolerancia [...] contribuyen al fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana³¹” (resaltado nuestro).

59. Así, se hace especial énfasis en las disposiciones contempladas en la Carta Democrática Interamericana, en la que se señala que “*son elementos esenciales de la democracia (...) el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de Derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal*” y “*el régimen plural de partidos y organizaciones políticas*”³². De esta manera, la Carta Democrática Interamericana pareciera incluir de forma intrínseca la existencia de un

³¹ Corte IDH. *Caso San Miguel Sosa y otras vs. Venezuela*, Sentencia 8 de febrero de 2018 (fondo, reparaciones y costas), párrs. 114-115.

³² OEA. Carta Democrática Interamericana, Lima, 2001, artículo 3.

régimen electoral competitivo, que asegure de tal manera la alternabilidad en los cargos políticos y que no puedan darse situaciones de desventajas entre quien busca ser electo y quien pretende ser reelecto encontrándose en el cargo previamente; de lo contrario, de existir estas ventajas y no preverse una regulación normativa para equilibrar el proceso electoral, no serían “elecciones libres”, ni se estaría asegurando un “régimen plural de partidos”.

60. En este sentido, vale la pena destacar el margen de discrecionalidad política que el sistema interamericano le concede a los Estados para cumplir con los principios y demás compromisos asumidos, reconociendo de esta manera que existen diferentes formas de organización de los Estados dentro del modelo de democracia representativa, las cuales en ejercicio de su soberanía e independencia política son reconocidas como legítimas por el sistema interamericano.

V. EL MARGEN DE DISCRECIONALIDAD DE LOS ESTADOS A LA HORA DE DEFINIR DEMOCRÁTICAMENTE SU SISTEMA DE GOBIERNO.

A. Consideraciones generales.

61. De la concepción de soberanía nacional entendida como el poder supremo de dirección y organización de una entidad política que ha adquirido la condición de Estado, se deriva el denominado margen de discrecionalidad política, es decir el marco de alternativas políticas que puede asumir válidamente un Estado en el cumplimiento de sus compromisos internacionales³³.

62. Si bien la aproximación al concepto socio político de “*pueblo*” representa uno de los más grandes desafíos contemporáneos de las ciencias jurídicas y políticas debido principalmente a la variedad y multiplicidad de acepciones comúnmente aceptadas de este concepto, junto con las dramáticas consecuencias que ha tenido su uso y abuso a lo largo de la historia de la humanidad, lo cierto es que a nivel internacional se ha asumido que la representación de este “pueblo soberano” se ejerce a través de las estructuras e

³³ Véase Resolución 1514 (XV) de la Asamblea General de Naciones Unidas de 14 de diciembre de 1960, A/RES/1514 (XV), párrafo 2; Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de Naciones Unidas de 24 de octubre de 1970, A/RES/2625(XXV); artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966; Artículo 20.1 de la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos de 1981.

instituciones del Estado respectivo, lo cual tiene importantes implicaciones en materia de atribución de responsabilidad a nivel internacional.

63. Ahora bien, el carácter universal e inherente los derechos humanos supone un límite claro a este derecho de autodeterminación política³⁴, en consideración no solo de los compromisos voluntariamente asumidos por los propios Estados a través de los diversos instrumentos internacionales en la materia, sino que también de los límites intrínsecos que se derivan de normas consuetudinarias, incluyendo aquéllas que ostentan el rango de normas imperativas de derecho internacional general (*ius cogens*).

64. Sin embargo, a efectos de la presente consulta, esta idea anteriormente expresada no supone de forma alguna la negación de la capacidad de autogobierno de los diferentes Estados nacionales, de la cual se deriva necesariamente la facultad de establecer a nivel constitucional la organización, funciones y procedimientos de interrelación que se dan entre los distintos poderes del Estado.

65. Todo ello debe ocurrir dentro del marco del compromiso democrático esbozado en los diferentes instrumentos del sistema universal e interamericano y asumidos libremente por los Estados, en donde la expresión de autogobierno se cristaliza frente a la ciudadanía en la noción misma de Democracia limitada y representativa, tal cual ha sido descrita en la propia Carta Democrática Interamericana.

66. En este sentido, la jurisprudencia de la Corte Interamericana reconoce³⁵ la existencia de un margen de discrecionalidad política en el deber que tienen los Estados de regular los derechos políticos, siempre y cuando sean satisfechos los estándares y principios asumidos por la Convención.

*“El derecho y la oportunidad de votar y de ser elegido consagrados por el artículo 23.1.b de la Convención Americana se ejerce regularmente en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores. Más allá de estas características del proceso electoral (elecciones periódicas y auténticas) y de los principios del sufragio (universal, igual, secreto, que refleje la libre expresión de la voluntad popular), la Convención Americana no establece una modalidad específica o un sistema electoral particular mediante el cual los derechos a votar y ser elegido deben ser ejercidos (infra párr. 197). **La Convención se limita a establecer determinados estándares dentro de los cuales los Estados legítimamente pueden y deben regular los derechos políticos, siempre y cuando dicha reglamentación cumpla con los requisitos de legalidad, esté dirigida a***

³⁴ Resolución 1514 (XV) de la Asamblea General de Naciones Unidas de 14 de diciembre de 1960, A/RES/1514 (XV), párrafo 7.

³⁵ Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*, supra, párr. 149- 150.

cumplir con una finalidad legítima, sea necesaria y proporcional; esto es, sea razonable de acuerdo a los principios de la democracia representativa.

Finalmente, el derecho a tener acceso a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad protege el acceso a una forma directa de participación en el diseño, desarrollo y ejecución de las políticas estatales a través de funciones públicas. Se entiende que estas condiciones generales de igualdad están referidas tanto al acceso a la función pública por elección popular como por nombramiento o designación” (Resaltado nuestro).

67. En consecuencia, cada Estado es libre de definir a nivel constitucional, mediante procedimientos legítimos y democráticos su propio sistema de gobierno, tomando en cuenta las instituciones del derecho comparado que considere más convenientes y adaptándolas a su realidad histórica con el propósito de alcanzar sus propios fines.

68. Sobre el tema relativo al control de los sistemas electorales, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha empleado en ese terreno la doctrina del margen de apreciación nacional, en virtud de ello, el Tribunal ha considerado conforme al Convenio Europeo cualquier tipo de sistema electoral³⁶.

69. Es decir, existen diferentes modelos los cuales comparten importantes características, las cuales resultan muy relevantes al objeto de esta consulta. Sin embargo, es necesario advertir que cada sistema de gobierno es único y ligado a una realidad y momento histórico, por lo cual, cualquier generalización que se haga al respecto siempre será de carácter parcial.

B. Sistema de gobierno parlamentario.

70. El sistema de gobierno parlamentario parte de lo que ha sido la experiencia histórica del Reino Unido, la cual además sigue vigente en la mayoría de los países de la *Commonwealth* y en Europa. Este modelo se caracteriza por el respeto al principio de soberanía parlamentaria³⁷ en donde, los representantes reunidos en el parlamento, encarnan la expresión legítima de la voluntad general de la sociedad, pudiendo tomar decisiones trascendentales en materia de legislación y gobierno.

71. En este tipo de modelo suele existir una separación clara entre las funciones de Jefe de Estado y de Jefe de Gobierno. Las funciones de Jefe de Estado, dependiendo de

³⁶ Fernández Esquer, Carlos, "Un apunte sobre la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en materia de sistemas electorales", en Revista de Derecho Electoral, Número 25, Ediciones Tribunal Supremo de Elecciones, San José, 2018, p. 40.

³⁷ Dawn, Oliver, "Parliamentary sovereignty in comparative perspective", UK Constitutional Law Association, 2013.

si se asume un modelo de monarquía o república, pueden ser asumidas por un monarca o un presidente electo, ya sea a través de una elección de primer grado o de segundo grado.

72. En todo caso, el Jefe de Estado representa a la Nación y ocupa la más alta jerarquía dentro del Estado, ejerciendo funciones que trasciende el ejercicio temporal de la acción de gobierno, como por ejemplo ser la autoridad máxima de las fuerzas armadas; promulgar legislación; suscribir y ratificar tratados internacionales y en algunos casos, servir de árbitro ante la posibilidad del surgimiento de controversias entre los distintos poderes del Estado.

73. Por otro lado, el Jefe de Gobierno, el cual puede asumir la figura de Primer Ministro, Canciller o Presidente, le corresponde conjuntamente con su gabinete ministerial, el ejercicio de la función ejecutiva propiamente dicha, a través de la dirección de la administración pública nacional, siendo a su vez el líder de la mayoría parlamentaria de quien depende su continuidad en el ejercicio del cargo.

74. En este sentido, a efecto de la interrogante planteada en la presente opinión consultiva, esta distinción entre las personas que ejercen la Jefatura de Estado y Jefatura de Gobierno es importante en dos aspectos.

75. El primero tiene que ver con el hecho de que, si bien existen ciclos electorales definidos a nivel parlamentario, lo cierto es que, al tratarse de una elección en segundo grado, la duración en el cargo de Jefe de Gobierno, no responde necesariamente a los mismos ciclos electorales, ya que la continuidad en el ejercicio del Poder Ejecutivo se encuentra atada directamente al mantenimiento de la confianza del Parlamento.

76. En segundo lugar, al estar separadas las funciones de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, son menores los riesgos al principio de alternabilidad democrática, asociados a la continuidad en el tiempo de la misma persona en el cargo de Jefe de Gobierno. Al respecto vale la pena resaltar como diferencia de los sistemas de índole presidencial, en el sistema parlamentario el Jefe de Gobierno no ejerce ciertas funciones de Estado claves, las cuales pudieran ser utilizadas como mecanismos ilegítimos de ventajismo electoral.

77. Es por esto que haciendo una revisión de derecho comparado no suele observarse en los sistemas parlamentario de gobierno, limitaciones referidas al número de mandatos que puede ejercer una misma persona como Jefe de Gobierno, en consideración que tal como se expresó anteriormente, la duración en el ejercicio del cargo es flexible y puede verse alterada legítimamente por cualquier cambio en la configuración y correlación de las fuerzas políticas dentro del Parlamento.

C. Sistema de gobierno presidencial.

78. En cuanto al sistema de gobierno presidencial, con fundamento histórico en la experiencia derivada de la Revolución Norteamericana y extendido mayoritariamente a lo largo del continente, tiene como rasgo definitorio el hecho de que la autoridad y funciones de la jefatura de Estado y de la jefatura de Gobierno recaen en una misma persona.

79. En este caso, el Presidente de la República, es elegido a través de sufragio universal, generalmente directo, aunque en algunos sistemas, como en Estados Unidos, se prevé constitucionalmente la figura de los colegios electorales, con lo cual la designación del cargo de Presidente, en este caso, se concreta en una elección de segundo grado.

80. En este tipo de sistema la legitimidad democrática del Presidente se deriva de la manifestación de la voluntad general expresada en el resultado de las elecciones presidenciales, por lo cual la responsabilidad política se vincula directamente a la opinión del electorado.

81. En por esto que es necesario resaltar como el mandato presidencial es fijo en el tiempo y su continuidad depende directamente de la anuencia del electorado. Salvo supuestos muy excepcionales relativos a la renuncia, la incapacidad física comprobada o en algunos casos los supuestos de juicio político derivados de la presunta comisión de un delito.

82. Es en este contexto donde suelen surgir las principales interrogantes acerca de la necesidad o no de establecer restricciones a la posibilidad de reelección, en la medida que la natural concentración de poder en la figura del Presidente, supone un riesgo cierto al principio de alternabilidad democrática, al emplear los privilegios y prerrogativas de tan alta magistratura, en defensa de un interés personal como lo puede ser mantenerse en el ejercicio del poder.

83. Al respecto se observa como en el contexto americano, los casos de Venezuela, Honduras y Nicaragua contemplan la reelección indefinida a nivel constitucional, mientras que en los casos de México, Paraguay y Guatemala se prohíbe de manera absoluta.

84. Entre estas dos posturas radicales, se ubican el resto de países bajo el modelo de sistema de gobierno presidencialista, en algunos casos limitando el número de periodos

constitucionales que una misma persona puede permanecer en el cargo o prohibiendo la posibilidad de reelección presidencial consecutiva.

85. Sin embargo, más allá de la prohibición expresa de reelección, existen otro tipo de mecanismos que a nivel legislativo se pueden adoptar a fin de mitigar los riesgos asociados a los supuestos de reelección, por ejemplo la experiencia colombiana en relación a las restricciones previstas para el Presidente en ejercicio, que desea postularse a la reelección o al Vicepresidente que se postula para el cargo de Presidente³⁸ son un buen ejemplo de medidas legislativas que se pueden adoptar para favorecer el carácter competitivo de las elecciones presidenciales, sin llegar directamente a la prohibición absoluta de la reelección.

86. En este sentido, al establecer la República de Colombia a nivel legislativo, medidas positivas como la garantía de equilibrio informativo entre las campañas presidenciales³⁹; el acceso en condiciones de igualdad a los medios de radiodifusión⁴⁰ o las prohibiciones específicas para el Presidente candidato a la reelección de asistir a actos de inauguración de obras públicas; entrega personal de recursos o bienes estatales; o la utilización de la imagen, símbolos o consignas de su campaña presidencial en la publicidad del gobierno⁴¹, se procura la celebración de elecciones presidenciales competitivas, respetando de esta manera, el derecho de acceso a la función pública en condiciones de igualdad, sin necesidad de prohibir la posibilidad de reelección.

VI. CONCLUSIONES A LAS PREGUNTAS PLANTEADAS.

84. Conforme a todo lo señalado anteriormente, se procede a responder sucintamente las preguntas formuladas por la República de Colombia en su solicitud de opinión consultiva dirigida a la Corte Interamericana:

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

³⁸Ver: Congreso de la República de Colombia, Ley 996 de 2005, 24 de noviembre de 2005. Ver también: Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-1153/05.

³⁹ Congreso de la República de Colombia. Ley 996 de 2005, *supra*, artículo 25.

⁴⁰ Congreso de la República de Colombia. Ley 996 de 2005, *supra*, artículo 22.

⁴¹ Congreso de la República de Colombia. Ley 996 de 2005, *supra*, artículo 30.

restringir los derechos políticos de los votantes? O, por el contrario ¿Es la limitación o prohibición de la reelección presidencial una restricción de los derechos políticos que resulta acorde a los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la materia?

85. Respecto a esta, se puede concluir, conforme a los capítulos II y III, las fuentes del derecho internacional no reconocen a la reelección presidencial indefinida como un derecho humano. No obstante, este puede ser previsto en cada ordenamiento jurídico libremente por los Estados, siempre y cuando se enmarque en un sistema electoral que cumpla con los estándares de derechos humanos previamente señalados, en cuyo caso, tal derecho estará protegido conforme al principio de igualdad y la prohibición de discriminación.

86. No es posible establecer en abstracto si las regulaciones que prohíben o limitan la reelección presidencial podría ser contrario al contenido del artículo 23 de la Convención, bien sobre el derecho de los electores o sobre el candidato que participa de la reelección, toda vez que esto debe ser valorado a la luz del sistema electoral en que se desenvuelven y su conformidad con las garantías exigidas por el derecho internacional de los derechos humanos y el desarrollo histórico o político en el cual dicha regulación se inserta. Una limitación o prohibición de la reelección indefinida significa claramente una restricción a los derechos políticos consagrados en el artículo 23 de la Convención, pero cuya legalidad, necesidad y proporcionalidad solamente puede ser determinado en una evaluación caso por caso.

SEGUNDA PREGUNTA: En el evento en que un Estado modifique o busque modificar su ordenamiento jurídico para asegurar, promover, propiciar o prolongar la permanencia de un gobernante en el poder mediante la reelección presidencial indefinida ¿Cuáles son los efectos de dicha modificación sobre las obligaciones que ese Estado tiene en materia de respeto y garantía de los derechos humanos? ¿Resulta dicha modificación contraria a las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos y, particularmente, a su obligación de garantizar el ejercicio efectivo de los derechos a a) participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto

que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país?

87. En caso de modificarse un determinado ordenamiento jurídico para implementarse la reelección indefinida, debe, como se reiteró previamente, realizarse en consonancia con los derechos y oportunidades consagrados en el artículo 23 para ser escogido en elecciones auténticas y acceder en igualdad de condiciones a la función pública, y según lo establecido en el artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana, en el sentido de garantizar que dichas elecciones sean libres y permitan un régimen plural de partidos y otras organizaciones políticas.

88. Al igual que ocurre con la respuesta de la interrogante 1, no es posible establecer en abstracto el carácter contrario a la Convención Americana de los Derechos Humanos y demás instrumentos internacionales en la materia, de la modificación del régimen jurídico aplicable a la reelección de cargos públicos, en el entendido de que esta conclusión sólo puede llevarse a cabo a través del análisis pormenorizado de las circunstancias políticas y de los procedimientos jurídico constitucionales emprendidos con el propósito de lograr dicha reelección.

89. Al respecto, es importante reconocer la existencia de un margen de discrecionalidad política de cada Estado, del cual se desprende la posibilidad de incorporar, modificar o suprimir las posibles restricciones contempladas en su ordenamiento jurídico con respecto a la figura de la reelección, siempre y cuando dicha modificación sea llevada a cabo a través de procedimientos legítimos y democráticos.

90. Es por esto que no existe contradicción entre la existencia de un margen de discrecionalidad política y el derecho internacional de los derechos humanos, en tanto que del propio reconocimiento de la libertad y dignidad individual se desprende el derecho colectivo a determinar libre y democráticamente la mejor forma de organización política dentro del marco de diferentes alternativas posibles, siempre y cuando, esta forma de organización política reconozca y garantice el catálogo de derechos fundamentales inherentes a la condición humana.

91. Igualmente vale la pena destacar, en consideración a las interrogantes planteadas, que en caso de asumir la Corte un determinado estándar tendría que valorar estas importantes diferencias entre modelos, con lo cual cualquier inclinación a asumir unos criterios demasiado restrictivos al margen de configuración política de cada Estado,

podría conducir a la conclusión de que existe una situación generalizada de conflicto entre los textos constitucionales de cada Estado con el contenido normativo de la Convención.

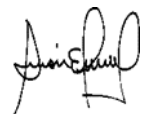
Atentamente,

DEFIENDE VENEZUELA:



Génesis Dávila Vázquez

Presidenta



Simón Gómez Guaimara

Coordinador Jurídico



Harold Miñarro Escalona

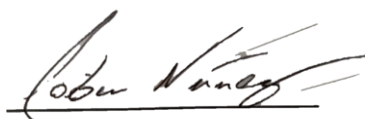
Abogado



Jesús Alfonso Florez

Asistente Jurídico

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD
CATÓLICA ANDRÉS BELLO:**



Jaiber Núñez Urdaneta

Subdirector



Vanessa Marcano Machado

Asistente de Investigación