

**Opinión de Derechos en Acción sobre la consulta realizada por Colombia respecto a la “*figura de la reelección presidencial indefinida en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*”**



La Paz, junio de 2020

## Opinión de Derechos en Acción sobre la interpretación requerida por Colombia a la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto a la reelección presidencial indefinida

En su solicitud de 21 de octubre de 2019, el Estado de Colombia formuló dos preguntas a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en torno a la figura de la *reelección presidencial indefinida en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH)*.

La Corte IDH cursó una invitación pública para que los interesados pudieran presentar sus opiniones escritas sobre los puntos sometidos a consulta, fijando como plazo el 24 de julio para dicha presentación. A continuación, **Derechos en Acción**<sup>1</sup> presenta su opinión respecto a la dos preguntas formuladas por Colombia.

La consulta de Colombia tiene como eje al Art. 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), que reconoce y tutela los derechos políticos:

### Artículo 23. Derechos Políticos

1. 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.

---

<sup>1</sup> Asociación civil sin fines de lucro, constituida en La Paz, Bolivia. [www.derechosenaccion.org](http://www.derechosenaccion.org)

2. 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.

## A. Opinión sobre la primera pregunta

### 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 Art. 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos las regulaciones que limitan o prohíben la reelección presidencial, ya sea por restringir los derechos políticos del gobernante que busca ser reelegido o por restringir los derechos políticos de los votantes? O, por el contrario, ¿Es la limitación o prohibición de la reelección presidencial una restricción de los derechos políticos que resulta acorde a los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la materia?*

La primera pregunta del Estado colombiano se divide en tres partes, empezamos opinando sobre la primera parte.

### **1) ¿Es la reelección presidencial indefinida un derecho humano protegido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos?**

El Art. 23 (1) (b) de la CADH se refiere al sufragio activo y al sufragio pasivo. En el primer caso, siguiendo el enunciado general del Art. 23 (1), consideramos que el sufragio activo es un verdadero derecho, además universal (en oposición al voto censitario), en el sentido de que en la actualidad "todos los ciudadanos", sin importar su grado de instrucción, sexo, patrimonio, pertenencia étnica/racial tienen derecho a emitir un voto para elegir a sus representantes.

En cambio, el sufragio pasivo tiene más rasgos de *oportunidad* que de *derecho*. En sentido estricto, nadie tiene el "derecho" de ser elegido a un cargo público<sup>2</sup>, sino, que tiene la *oportunidad de ser elegido*, o bien, tiene el *derecho de postularse* o el *derecho de candidatear para ser elegido* a un cargo de representación popular. Dicho esto, pasamos a analizar los verbos incluidos en la formulación del apartado (b).

Según el Art. 31.1 (Regla general de interpretación) de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969), "[u]n tratado deberá interpretarse de buena fe **conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado** en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin".

Partiendo de esto, **votar** significa: "Dar su voto o decir su dictamen en una reunión o cuerpo deliberante, o en una elección de personas"<sup>3</sup>. **Elegir** significa: "Nombrar a alguien por elección para un cargo o dignidad"<sup>4</sup>, por tanto, **ser elegido** significa ser nombrado por elección para un cargo o dignidad.

La pregunta que plantea Colombia es si la "reelección" presidencial indefinida es un derecho humano protegido por la CADH. Aquí entra en juego otro verbo, **reelegir**, que significa: "volver a elegir", es decir, elegir más de una vez por elección a una misma persona a un mismo cargo o dignidad.

Claramente, el Art. 23 (1) (b) de la CADH no se refiere a este verbo. Por tal razón, la "reelección" no está contemplada en el Art. 23 de la Convención. No es que esté prohibida,

---

<sup>2</sup> Si fuera así, por derecho, todos los ciudadanos podrían reclamar ocupar un cargo de elección popular en algún momento de sus vidas.

<sup>3</sup> Diccionario de la Lengua Española.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

simplemente no está amparada o protegida como un derecho humano --derecho político-- por el Pacto de San José.

Cada Estado parte de la CADH tiene un margen de discrecionalidad para regular internamente (dentro de su propia jurisdicción) una serie de aspectos conceptuales, técnicos y operativos en materia electoral, por ejemplo, puede establecer cuál será la periodicidad de los comicios (cuatro, cinco, seis años, etc.). En esa misma línea, también puede permitir y normar la "reelección" de sus dignatarios, aunque esto es algo a lo que no está obligado por el Derecho Internacional<sup>5</sup>. En caso de hacerlo, no podría invocar el Art. 23 de la CADH como mandato, pues, como lo acabamos de ver, la CADH no reconoce un derecho humano a la "reelección" --tampoco lo hace el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>6</sup> (PIDCP)--.

Como primera conclusión preliminar, podríamos decir, que la *reelección presidencial*, sea por una vez, dos, tres o indefinidamente, no es un derecho humano protegido por la CADH.

## **2) ¿Resultan contrarias al Art. 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos las regulaciones que limitan o prohíben la reelección presidencial, ya sea por restringir los derechos políticos del gobernante que busca ser reelegido o por restringir los derechos políticos de los votantes?**

En primer término, las regulaciones que limitan el ejercicio de los derechos políticos están establecidas en el Art. 23 (2) de la CADH, que señala:

---

<sup>5</sup> Sí lo está respecto a fijar la periodicidad de las elecciones.

<sup>6</sup> Cf. Art. 25 del PIDCP.

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.

No hay duda, entonces, de que los derechos políticos se pueden restringir, como bien lo ha recalcado la propia Corte IDH en varias de sus sentencias.

En un principio, la jurisprudencia del SIDH se rigió por la formulación literal del Art. 23 (2) de la CADH, tomando la lista de ocho razones que permiten restringir los derechos políticos como una relación cerrada (*numerus clausus*). En tal sentido, en 1999, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) señaló en el informe de una petición individual,

101. (...) 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<sup>7</sup>. (Énfasis agregado).

Por su parte, la Corte IDH, en el caso *YATAMA v. Nicaragua* de 2005, señaló que

206. [L]a previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, *per se*, una restricción indebida a los derechos políticos. Esos derechos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones. Su reglamentación debe observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática. La observancia del principio de legalidad exige que el Estado defina de manera precisa, mediante una ley, los requisitos para que los ciudadanos puedan

---

<sup>7</sup> CIDH. INFORME N°. 137/99. CASO 11.863. ANDRÉS AYLWIN AZÓCAR Y OTROS v. CHILE, 27 de diciembre de 1999, párr. 101.

participar en la contienda electoral, y que estipule claramente el procedimiento electoral que antecede a las elecciones. **De acuerdo al artículo 23.2 de la Convención se puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a las que se refiere el inciso 1 de dicho artículo, exclusivamente por las razones establecidas en ese inciso.** La restricción 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 persigue<sup>8</sup>. (Énfasis agregado).

Esta interpretación de la Corte IDH, sin embargo, fue luego modulada en 2008 en la sentencia del caso *Castañeda Gutman v. México*, en la que el tribunal de San José señaló, en primer lugar, que

153. [e]l artículo 23 de la Convención Americana debe ser interpretado en su conjunto y de manera armónica, de modo que **no es posible dejar de lado el párrafo 1 de dicho artículo e interpretar el párrafo 2 de manera aislada, ni tampoco es posible ignorar el resto de los preceptos de la Convención o los principios básicos que la inspiran para interpretar dicha norma**<sup>9</sup>. (Énfasis agregado).

Adentrándose más en ese caso, en el que la parte afectada alegaba que la legislación de su país era violatoria del Art. 23 (2) de la Convención por exigir que la postulación de un candidato sea presentada exclusivamente por un partido político como requisito indispensable para que dicho postulante pueda participar en una contienda electoral -- exigencia no contemplada en el Art. 23 (2) de la CADH--, la Corte señaló que

157. [...] **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**

---

<sup>8</sup> Corte IDH. Caso *Yatama Vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 206.

<sup>9</sup> Corte IDH. Caso *Castañeda Gutman Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 153.

**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.

(...)

161. Como se desprende de lo anterior, **la Corte estima 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.** Sin embargo, las medidas que los Estados adoptan con el fin de garantizar el ejercicio de los derechos convencionales no están excluidas de la competencia de la Corte Interamericana cuando se alega una violación de los derechos humanos previstos en la Convención. Consecuentemente, la Corte debe examinar si uno de esos aspectos vinculados a la organización y reglamentación del proceso electoral y de los derechos políticos, la exclusividad de nominación de candidatos a cargos federales por parte de los partidos políticos, implica una restricción indebida a los derechos humanos consagrados en la Convención. (Énfasis agregado).

Lo establecido por la Corte IDH en *Castañeda Gutman* fue ratificado en 2014 en el caso *Argüelles y otros v. Argentina*, en el que la Corte señaló:

226. El segundo límite de toda restricción se relaciona con la finalidad de la medida restrictiva; esto es, que la causa que se invoque para justificar la restricción sea permitida por la Convención Americana, prevista en disposiciones específicas que se incluyen en determinados derechos (por ejemplo las finalidades de protección del orden o salud públicas, de los artículos 12.3, 13.2.b y 15, **las reglamentaciones de los derechos políticos, artículo 23.2, entre otras**), o bien, **en las normas que establecen finalidades generales legítimas (por ejemplo, “los derechos y libertades de las demás personas”, o “las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática”, ambas en el artículo 32)**...<sup>10</sup> (Énfasis agregado).

Por lo tanto, otra conclusión preliminar a la que se puede arribar es que, conforme a la CADH, las restricciones a los derechos políticos no se agotan en los motivos permitidos por

---

<sup>10</sup> Corte IDH. Caso Argüelles y otros Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2014. Serie C No. 288, párr. 226.



el apartado (2) del Art. 23. Los Estados tienen la potestad de aplicar restricciones al margen del Art. 23 (2) de la CADH, siempre y cuando esas limitaciones persigan finalidades legítimas en una sociedad democrática.

En este sentido, varios Estados del hemisferio han incluido en sus normas nacionales limitaciones ajenas a las contempladas en el Art. 23 (2) de la CADH. Es el caso, por ejemplo, de Guatemala, cuya Constitución, en el Art. 186 (a), señala:

Prohibiciones para optar a los cargos de Presidente o Vicepresidente de la República. No podrán optar al cargo de Presidente o Vicepresidente de la República: a) El caudillo ni los jefes de un golpe de Estado, revolución armada o movimiento similar, que haya alterado el orden constitucional, ni quienes como consecuencia de tales hechos asuman la Jefatura de Gobierno.

En 1990, las autoridades guatemaltecas rechazaron la inscripción del ex Presidente *de facto* Efraín Ríos Montt como candidato presidencial, con base en el Art. 186 de la Constitución. Ríos Montt recurrió al SIDH y la CIDH respaldó la decisión de las autoridades de Guatemala, determinando que "esta condición de inelegibilidad establecida por el artículo 186 de la Constitución de Guatemala es una norma constitucional consuetudinaria de firme tradición en la región centroamericana<sup>11</sup>". La denuncia fue declarada inadmisibles "por no constituir los hechos *sub examine* una violación a los derechos reconocidos por la Convención"<sup>12</sup>.

Bolivia es otro ejemplo. En su legislación figuran restricciones al derecho a postular a un cargo de elección popular por razones no contempladas en el Art. 23 (2) de la Convención Americana. Por un lado, el Art. 234 de la Constitución Política del Estado establece:

Para acceder al desempeño de funciones públicas se requiere: 1. Contar con la nacionalidad boliviana. 2. Ser mayor de edad. 3. Haber cumplido con los deberes militares. 4. No tener pliego de

---

<sup>11</sup> CIDH. INFORME N° 30/93, CASO 10.804, GUATEMALA, 12 de octubre de 1993, párr. 29

<sup>12</sup> *Ibidem*, punto IV.2.

cargo ejecutoriado, ni sentencia condenatoria ejecutoriada en materia penal, pendientes de cumplimiento. 5. No estar comprendida ni comprendido en los casos de prohibición y de incompatibilidad establecidos en la Constitución. 6. Estar inscrita o inscrito en el padrón electoral. 7. Hablar al menos dos idiomas oficiales del país.

Las causales establecidas en los puntos 1, 2 y 7 son compatibles con las limitaciones establecidas en el Art. 23 (2) de la CADH.

La causal establecida en el punto 4 es, en parte, compatible, en lo que se refiere a la condena en materia penal, pero es incompatible en lo que se refiere al "pliego de cargo ejecutoriado", que es una determinación de responsabilidad en materia administrativa, no penal.

La causal del punto 3 es debatible. Podría ser compatible desde una perspectiva amplia, tomando al servicio militar como una "instrucción" militar, aunque, en rigor, la instrucción a la que se refiere el Art. 23 (2) de la CADH tiene que ver con la lectoescritura.

La causal del punto 5 hace una remisión a los Arts. 236<sup>13</sup> y 238<sup>14</sup> de la propia Constitución boliviana y, finalmente, la causal del punto 6, es algo obvia, aunque no esté prevista en el Art. 23 (2) de la CADH.

---

<sup>13</sup> Artículo 236. Son prohibiciones para el ejercicio de la función pública: I. Desempeñar simultáneamente más de un cargo público remunerado a tiempo completo. II. Actuar cuando sus intereses entren en conflicto con los de la entidad donde prestan sus servicios, y celebrar contratos o realizar negocios con la Administración Pública directa, indirectamente o en representación de tercera persona. III. Nombrar en la función pública a personas con las cuales tengan parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad.

<sup>14</sup> Artículo 238. No podrán acceder a cargos públicos electivos aquellas personas que incurran en las siguientes causales de inelegibilidad: 1. Quienes ocuparon u ocupen cargos directivos en empresas o corporaciones que tengan contratos o convenios con el Estado, y no hayan renunciado al menos tres meses antes al día de la elección. 2. Quienes hayan ocupado cargos directivos en empresas extranjeras transnacionales que tengan contratos o convenios con el Estado, y no hayan renunciado al menos cinco años antes al día de la elección. 3. Quienes ocupen cargos electivos, de designación o de libre nombramiento, que no hayan renunciado a éste, al menos tres meses antes al día de la elección, excepto el Presidente y el Vicepresidente de la República. 4. Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Boliviana en servicio activo que no hayan renunciado al menos tres meses antes al día de la elección. 5. Los ministros de cualquier culto religioso que no hayan renunciado al menos tres meses antes al día de la elección.

Por otro lado, el Art. 46 (Elegibilidad) de la Ley 26 del Régimen Electoral de Bolivia, señala que "[s]on elegibles las bolivianas y los bolivianos que cumplan los requisitos establecidos en la Constitución Política del Estado y en la presente Ley. Para ser elegible es necesario ser postulado por una organización política o, cuando corresponda, por una nación o pueblo indígena originario campesino". El Art. 23 (2) de la CADH no limita expresamente el derecho de un aspirante a un cargo de elección popular al hecho de ser postulado por una organización política, aspecto que fue materia de controversia en el caso Castañeda Gutman, en el que el Estado mexicano no aceptó su inscripción como candidato presidencial independiente, ya que únicamente los partidos políticos nacionales podían solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular. La Corte IDH concluyó que no hubo violación a los derechos políticos del aspirante, por lo que validó la restricción de la legislación mexicana.

Por último, siendo que en Bolivia los cargos de magistrados en las altas cortes de justicia (incluido el Tribunal Constitucional Plurinacional) son producto de una elección popular --lo que, desde ya, es curioso y ha resultado ser una desafortunada innovación--, el Art. 18.II de la Ley 27 del Tribunal Constitucional Plurinacional señala:

Artículo 18. (PROHIBICIONES Y CAUSALES DE INELEGIBILIDAD).

(...)

II. Son causales de inelegibilidad para el ejercicio de la justicia constitucional, además de las señaladas en el Artículo 238 de la Constitución Política del Estado, las siguientes:

1. Tener militancia en alguna organización política, al momento de su postulación.
2. Haber integrado el directorio o gerencia de una sociedad comercial cuya quiebra hubiese sido declarada fraudulenta.

---

En sí mismo, este artículo contiene otras restricciones no contempladas dentro de las razones de limitación permitidas por el artículo 23 de la CADH.

3. Haber patrocinado a personas que resultaren culpables de la comisión de delitos contra la unidad del Estado, así como quienes hayan participado en la conformación de gobiernos dictatoriales o hayan patrocinado procesos de entrega, o enajenación de recursos naturales y patrimonio nacional.

Éste es un mal ejemplo en cuanto a la legitimidad de las restricciones que se imponen a los aspirantes a magistrados en Bolivia, especialmente la que figura en el apartado (3); pero, al mismo tiempo, es un ejemplo que sirve para ilustrar que las legislaciones nacionales no solamente restringen los derechos de los postulantes por los motivos establecidos explícitamente en el Art. 23 (2) de la CADH<sup>15</sup>.

\* \*

Habiendo visto que los derechos políticos pueden limitarse por razones incluso no mencionadas expresamente en el Art. 23 (2) de la CADH, no resultarían contrarias al Art. 23 las regulaciones que limitan o prohíben la reelección presidencial. Es más, la limitación de una elección continua o la prohibición total de la reelección presidencial ya fueron abordadas

---

<sup>15</sup> Lo paradójico de Bolivia, es que en 2017, mediante la sentencia constitucional 84/2017 de 28 de noviembre, que posibilitó la tercera postulación seguida de Evo Morales, el Tribunal Constitucional Plurinacional ignoró esta realidad legal y la jurisprudencia interamericana (i.e. Ríos Montt, Castañeda Gutman, Argüelles et al), al establecer lo siguiente:

Por su parte, el numeral 2) del mismo artículo [23 de la CADH], señala que la ley puede reglamentar el ejercicio de dichos derechos y oportunidades, “...**exclusivamente** por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”, lo que en criterio de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su Informe 137 de 1999B, párrafo 101 “Se trata, (...) 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” (el resaltado es nuestro). En base a tal razonamiento, es posible afirmar que al margen de las causales expresamente señaladas, en dicha cláusula convencional, no podrían introducirse otras o dar margen a interpretaciones extensivas que permitan ampliar esas causales taxativas de limitación de los derechos políticos, a otras que no se encuentren expresamente establecidas en dicho instrumento, pues de no ser así, no se habría utilizado el adverbio “exclusivamente”, por lo que ha de entenderse que las causales de limitación del ejercicio de los derechos políticos se reducen a edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental y condena por juez competente, en proceso penal, sin que puedan introducirse otra u otras.

Consiguientemente, ninguna norma de derecho interno de los Estados Parte, podría ampliar las restricciones a estos derechos, estableciendo otras causales diferentes a las expresamente señaladas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos; lo contrario, y según el criterio de la misma Comisión, significaría contradecir y violentar las obligaciones internacionales del Estado, por desconocimiento flagrante a sus postulados.

Tribunal Constitucional Plurinacional. Sentencia constitucional plurinacional 84/2017 de 28 de noviembre de 2017.

de cierta forma por el SIDH, por la CIDH concretamente, en el asunto de Efraín Ríos Montt<sup>16</sup>. En esa oportunidad, Comisión analizó indirectamente el tema, sin formular reparos, y expuso las siguientes consideraciones:

32. [...] [R]ecuerda la Comisión que varios regímenes constitucionales establecen como condición de inelegibilidad, en casos por un período determinado, en otros como permanente, el hecho de haber sido titular o ejercido el Poder Ejecutivo por elección.

**33. Tendríamos así prescripciones constitucionales por las que altos gobernantes elegidos democráticamente en elecciones no pueden ser reelectos, sea por algún período o de por vida.** De considerar la Comisión que el artículo 186 establece una inelegibilidad inconsistente con la Convención, pondría en situación de privilegio a quienes rompen el orden constitucional con respecto a aquellos que acceden constitucional y democráticamente a las altas magistraturas de un país.

**34. A mayor abundamiento, considera la Comisión que el derecho constitucional comparado indica diferentes condiciones de inelegibilidad que buscan evitar el nepotismo, el conflicto de intereses (contratistas del Estado, etc.), condición de miembro de órdenes religiosas, de otros poderes o servicios del Estado (magistrados judiciales y militares activos, etc.). Es decir, la defensa de la efectividad de los derechos políticos y de la autenticidad de las elecciones ha llevado a distintas formas de reglamentación de la elegibilidad para ser Presidente de un país, que deben ser consideradas como contexto de apreciación por la Comisión.**

35. El mismo razonamiento debe aplicarse al carácter permanente o de por vida de la inelegibilidad. **Si es aceptable en el marco del Derecho Constitucional que el Estado establezca constitucionalmente ese término para los Jefes de Estado elegidos democráticamente (Honduras, México, Colombia; citados),** es perfectamente concebible que ese alcance temporal sea aplicado a quienes lideran la ruptura constitucional<sup>17</sup>. (Énfasis agregado).

La interrogación formulada por Colombia en esta segunda parte de su primera pregunta, puntualiza si las restricciones a la reelección presidencial serían contrarias al Art. 23, *por*

---

<sup>16</sup> CIDH. INFORME N° 30/93, CASO 10.804, GUATEMALA, 12 de octubre de 1993.

<sup>17</sup> *Ibidem*, párr. 32-35.

*restringir los derechos políticos "del gobernante" que busca ser reelegido, o de [sus eventuales] "votantes".*

Basándonos en lo que dispone el Art. 23 (1) (b) --ser "elegido", no "reelegido"-, vemos que ni el derecho del presidente-candidato ni el de sus eventuales votantes serían violados, más bien, lo contrario.

En el caso del gobernante-candidato, ¿cómo se podría alegar que se vulnera el derecho político de esta persona, siendo que ella, entre millones de otros ciudadanos, es la que ha podido alcanzar el poder mediante una elección popular?

En este punto, cabe también tener presente lo que dispone el Art. 23 (1) (c) de la CADH, sobre todo teniendo en mente a los otros candidatos: "Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: (...) tener acceso, **en condiciones generales de igualdad**, a las funciones públicas de su país".

Esta Corte ha señalado que las "condiciones generales de igualdad están referidas tanto al acceso a la función pública por elección popular como por nombramiento o designación"<sup>18</sup>. Por su parte, el Comité de Derechos Humanos ha expresado que

23. [e]l apartado c) del artículo 25 se refiere al derecho y a la posibilidad de los ciudadanos de acceder, en condiciones generales de igualdad, a cargos públicos. Para garantizar el acceso en condiciones generales de igualdad, los criterios y procedimientos para el nombramiento, ascenso, suspensión y destitución deben ser razonables y objetivos. Podrán adoptarse medidas positivas para promover la igualdad de oportunidades en los casos apropiados a fin de que todos los ciudadanos tengan igual acceso<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Corte IDH. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 200.

<sup>19</sup> Comité de Derechos Humanos. Observación General No. 25, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, párr. 23.

En el caso de un presidente que pretende ser reelegido para el mismo cargo, creemos que el elemento de la "igualdad" queda opacado si éste mantiene el cargo (presidente en ejercicio) durante el proceso electoral. Claramente, un presidente en ejercicio no se encuentra en las mismas *condiciones generales de igualdad* que los demás candidatos que postulan a la presidencia. En cambio, estos últimos, entre sí, sí estarían en las mismas condiciones.

La desigualdad apuntada puede advertirse en varios aspectos, siendo el más evidente la posición privilegiada del presidente en ejercicio de cara a la campaña electoral. Por más de que la legislación interna de un Estado tome las mayores previsiones para garantizar la igualdad entre todos los candidatos (por ejemplo, asignando recursos públicos a cada campaña o dando a cada fuerza política el mismo tiempo para difundir su propaganda electoral a través de los medios de comunicación), el candidato-presidente tiene ventajas inherentes a su posición, por lo que siempre habrá una delgada línea que dificultara determinar si sus actos, apariciones públicas y discursos se realizan en el marco de su gestión de gobierno o con fines electorales.

Para acercarse a un ideal de *condiciones generales de igualdad*, el candidato-presidente tendría que dejar el cargo algunos meses antes de la elección, antes de iniciarse la campaña electoral. Mientras más lejana sea la renuncia del candidato-presidente al momento de la elección, más se resguardarían las *condiciones generales de igualdad* entre todos los contendores. Incluso, la verdadera forma de garantizar las *condiciones generales de igualdad* entre todos los candidatos que postulan a la presidencia, sería, definitivamente, no permitir la reelección continua de alguien que hubiera ostentado el cargo, como lo disponía, entre otras, la Constitución Política del Estado de Bolivia de 1967 (reformada en 1994)<sup>20</sup> y como lo disponen las actuales constituciones Chile, Costa Rica, El Salvador, Panamá, Perú y Uruguay.

---

<sup>20</sup> Constitución Política del Estado de Bolivia de 1967 (reformada en 1994). Art. 87. Tiempo de Mandato del Presidente de la República. I. El mandato improrrogable del Presidente de la República es de cinco años. El Presidente puede ser reelecto por una sola vez después de transcurridos cuando menos un periodo constitucional.

En el caso de los electores, igualmente nos planteamos lo mismo: ¿cómo se podría alegar que los derechos políticos de los simpatizantes y electores de un gobernante han sido vulnerados, si ellos han conseguido erigir a su candidato en presidente de un país?

En este punto, es oportuno traer a colación, además, la fundamentación que la CIDH elaboró en el asunto Ríos Montt respecto a la supuesta vulneración de los derechos de los electores de un aspirante cuya elección --o reelección (indefinida)-- no es permitida por la legislación nacional:

38. Debe también considerar la Comisión la queja del recurrente respecto a la alegada violación al derecho de los ciudadanos guatemaltecos de elegirlo como Presidente, por la aplicación del artículo 186.a.

**Considera la Comisión al respecto que dicha causal de inelegibilidad surge de un acto de Asamblea Constituyente elegida por votación democrática en la que el pueblo guatemalteco decidió a través de sus representantes constituyentes que era necesario mantener dicha causal, ya existente en la historia constitucional guatemalteca (cf. punto 25) y aún más, hacerla permanente. Estamos pues como ya se analizó *ut supra* dentro de aquellas condiciones que posee todo sistema jurídico constitucional para hacer efectivo su funcionamiento, y para defender la integridad de los derechos de sus ciudadanos. (Énfasis agregado).**

Partiendo de este razonamiento, si el poder constituyente de un Estado ha determinado que la reelección (indefinida) no es admisible, y siendo que la "reelección" no es un derecho fundamental --insistimos--, entonces poco se podría defender la postura de una violación a los derechos políticos del candidato impedido o de sus seguidores y eventuales electores.

**3) ¿Es la limitación o prohibición de la reelección presidencial una restricción de los derechos políticos que resulta acorde a los principios de**



## **legalidad, necesidad, proporcionalidad, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la materia?**

Según la doctrina del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH), los derechos humanos pueden limitarse en la medida en que las restricciones se encuadren en los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad. Con referencia concreta a los "derechos políticos", la jurisprudencia interamericana ha establecido que "[e]sos derechos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones. Su reglamentación debe observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática<sup>21</sup>".

Estos principios han sido ampliamente desarrollados por la jurisprudencia de la Corte IDH. Sobre el "principio de legalidad", la Corte IDH ha señalado que "[s]ólo la ley formal, entendida como lo ha hecho la Corte<sup>22</sup>, tiene aptitud para restringir el goce o ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención"<sup>23</sup>. También ha establecido que

28. [l]a Convención no se limita a exigir una ley para que las restricciones al goce y ejercicio de los derechos y libertades sean jurídicamente lícitas. Requiere, además, que esas leyes se dicten "por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas". (...)

29. El requisito según la cual las leyes han de ser dictadas por razones de interés general significa que deben haber sido adoptadas en función del "bien común" (art. 32.2), concepto que ha de interpretarse como elemento integrante del orden público del Estado democrático, cuyo fin principal es "la protección de los derechos esenciales del hombre y la creación de circunstancias que le

---

<sup>21</sup> Corte IDH. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 206.

<sup>22</sup> "(...) La Corte concluye que la expresión leyes, utilizada por el artículo 30, no puede tener otro sentido que el de ley formal, es decir, norma jurídica adoptada por el órgano legislativo y promulgada por el Poder Ejecutivo, según el procedimiento requerido por el derecho interno de cada Estado".

Corte IDH. La expresión "Leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-6/86 de 9 de mayo de 1986. Serie A No.6, párr. 27.

<sup>23</sup> Ibidem, párr. 35.

permitan progresar espiritual y materialmente y alcanzar la felicidad" ("Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre" (en adelante "Declaración Americana" ), Considerandos, párr. 1).

30. "Bien común" y "orden público" en la Convención son términos que deben interpretarse dentro del sistema de la misma, que tiene una concepción propia según la cual los Estados americanos "requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa" (Carta de la OEA, art. 3.d); y los derechos del hombre, que "tienen como fundamento los atributos de la persona humana", deben ser objeto de protección internacional (Declaración Americana, Considerandos, párr. 2; Convención Americana, Preámbulo, párr. 2)<sup>24</sup>.

En el caso de la reelección presidencial, la mayoría de los Estados regulan este aspecto en sus Constituciones nacionales, cumpliendo, en consecuencia, el requisito de la legalidad a través de la norma fundamental de cada país.

En cuanto al "principio de necesidad" de la restricción, la Corte IDH ha señalado que las limitaciones o las medidas de restricción deben ser solo las

76. [...] necesarias, en el sentido de que sean absolutamente indispensables para conseguir el fin deseado y que no exista una medida menos gravosa respecto al derecho intervenido entre todas aquellas que cuentan con la misma idoneidad para alcanzar el objetivo propuesto<sup>25</sup>.

En materia electoral, la Corte Interamericana ha especificado que la restricción que fuera a imponerse debe "(...) basarse en criterios razonables, atender a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo..."<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> *Ibidem*, párr. 28-30.

<sup>25</sup> Corte IDH. Caso Jenkins Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2019. Serie C No. 397, párr. 76.

<sup>26</sup> Corte IDH. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 206.

Es fundamental considerar un elemento adicional a la noción de "necesario", y es lo "necesario en una sociedad democrática", como lo recalcan varias de las disposiciones de la CADH (y de otros instrumentos internacionales semejantes<sup>27</sup>), particularmente el Art. 32.2 que señala: "[l]os derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, **en una sociedad democrática**"<sup>28</sup>.

Por último, respecto a la "proporcionalidad" en el marco de la restricción de derechos, la Corte IDH solo admite aquellas limitaciones "que resulten estrictamente proporcionales, de tal forma que el sacrificio inherente a la restricción del derecho a la libertad no resulte exagerado o desmedido frente a las ventajas que se obtienen mediante tal restricción y el cumplimiento de la finalidad perseguida"<sup>29</sup>. "Cuando hay varias opciones para alcanzar ese fin", señala la Corte, "debe escogerse la que restrinja menos el derecho protegido y guarde mayor proporcionalidad con el propósito que se persigue"<sup>30</sup>.

\* \*

---

<sup>27</sup> El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

<sup>28</sup> Aunque provienen de otro sistema internacional de derechos humanos, es oportuno tomar en cuenta lo que señalan los *Principios de Siracusa sobre las Disposiciones de Limitación y Derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* respecto a las "Principios Interpretativos relacionados con cláusulas de limitación específicas", en específico, la noción "en una sociedad democrática".

9. La expresión "en una sociedad democrática" se interpretará en el sentido de imponer una restricción adicional a las cláusulas de limitación que califica.

10. Las cargas de demostrar que las limitaciones no entorpecen el funcionamiento democrático de la sociedad incumben al Estado que imponga limitaciones así calificadas.

11. Si bien no existe un modelo único de sociedad democrática, puede considerarse que una sociedad responde a esta definición cuando reconozca; respete y proteja los derechos humanos enunciados en la Carta de las Naciones Unidas y en la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Principios de Siracusa sobre las Disposiciones de Limitación y Derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. NACIONES UNIDAS. CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL. Comisión de Derechos Humanos, 41º Período de sesiones.

<sup>29</sup> Corte IDH. Caso Jenkins Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2019. Serie C No. 397, párr. 76.

<sup>30</sup> Corte IDH. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 206.

Tomando en cuenta todos estos elementos en su aplicación al caso concreto, es decir, a la reelección presidencial indefinida, podemos entender que si la prohibición está establecida en la Constitución de un Estado y está claramente formulada, entonces no existiría una contravención al principio de legalidad.

Si la prohibición de la reelección presidencial indefinida ha sido instituida en la legislación de un Estado como una medida de restricción necesaria en una sociedad democrática para garantizar, por ejemplo, el pluralismo político, la rendición de cuentas y la alternancia en el poder, esa medida sería compatible con el principio de necesidad. (Volveremos a estas consideraciones cuando abordemos la segunda pregunta planteada por el Estado de Colombia).

Si la prohibición de la reelección presidencial indefinida está concebida como la *única garantía* para atender a los fines antes señalados (i.e. pluralismo político, rendición de cuentas, alternancia en el poder), entonces habría compatibilidad con el principio de proporcionalidad. Cabe poner de relieve, atendiendo al principio de proporcionalidad, que la prohibición de la reelección indefinida podría ser la restricción menos gravosa frente a los fines perseguidos, pues podrían quedar como posibilidades la reelección continua por una sola vez o la reelección discontinua.

Bajo los criterios de necesidad y de proporcionalidad (muchas veces considerados en forma conjunta), cabe también tomar en cuenta en su valoración al Art. 24 de la CADH, referido al derecho de igualdad ante la ley. Así, en el caso de un presidente-candidato que pretenda volver a postularse, la prohibición a ese propósito puede considerarse una medida necesaria y proporcional frente a la oportunidad de otros individuos que, sin haber sido antes presidentes, pretendan optar al cargo. Bajo este razonamiento, incluso la legislación interna podría --si se considerara necesario-- prohibir a quienes ya fueron candidatos sin haber nunca sido elegidos al cargo de presidente, volver a postular a esa dignidad. En este último

caso más extremo, se estaría observando la proporcionalidad frente a la renovación de cuadros políticos y la participación de candidatos noveles o debutantes.

## **B. Opinión sobre la segunda pregunta**

### Segunda pregunta

En el evento en que un Estado modifique o busque modificar su ordenamiento jurídico para asegurar, promover, propiciar o prolongar la permanencia de un gobernante en el poder mediante la reelección presidencial indefinida, ¿cuáles son los efectos de dicha modificación sobre las obligaciones que ese Estado tiene en materia 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?

Es potestad de cada Estado poder modificar su ordenamiento jurídico interno en relación con el término del mandato presidencial y de las posibilidades de reelección. Cualquier modificación, sin embargo, debe seguir los procedimientos legislativos establecidos en el ordenamiento jurídico del Estado en cuestión. Esto quiere decir, por ejemplo, que si la reelección está determinada constitucionalmente, entonces se deberán seguir los procedimientos de reforma constitucional previamente establecidos en la misma Constitución. Frente a una reforma constitucional, como mecanismo para modificar sus normas, no cabrían otros procedimientos alternativos, como tampoco interpretaciones y decisiones judiciales, sean en la vía contenciosa o consultiva.

Si el procedimiento de reforma constitucional implica la realización de un referéndum, el resultado de ese referéndum debe ser vinculante. En tal sentido, si el resultado de la consulta popular refleja la voluntad mayoritaria de los votantes de modificar la norma constitucional sometida a la consulta, entonces esa voluntad debe ser respetada y procederse, consecuentemente, con la reforma constitucional.

Del mismo modo, si el resultado del referéndum refleja la voluntad mayoritaria de los votantes de **NO MODIFICAR** la norma constitucional, entonces debe mantenerse, no pudiendo ser modificada por ningún otro procedimiento, pues ningún otro procedimiento puede utilizarse para alterar la voluntad mayoritaria del soberano. En esta línea, las decisiones judiciales tampoco pueden prevalecer frente al resultado de un referéndum vinculante<sup>31</sup>.

\* \*

La reelección presidencial indefinida, que no es un derecho humano tutelado por el Art. 23 de la CADH, es, en sí misma, una figura con alto potencial de atentar contra el sistema de

---

<sup>31</sup> En Bolivia sucedió todo lo contrario. El 21 de febrero de 2016 se realizó un referendo en el cual se preguntó al electorado lo siguiente: "¿Usted está de acuerdo con la reforma del artículo 168 de la Constitución Política del Estado para que la presidenta o presidente y la vicepresidenta o vicepresidente del Estado puedan ser reelectas o reelectos dos veces de manera continua?" El resultado del 21F fue favorable al NO con el 51,3 por ciento de los sufragios (2.682.517 votos), es decir, ganó la opción de NO modificar la Constitución, de preservar el contenido del artículo 168 que dispone: "El periodo de mandato de la Presidenta o del Presidente y de la Vicepresidenta o del Vicepresidente del Estado es de cinco años, y pueden ser reelectas o reelectos por una sola vez de manera continua".

El 18 de septiembre de 2017, un grupo de asambleístas del MAS --partido de gobierno-- presentó al Tribunal Constitucional Plurinacional una acción de inconstitucionalidad abstracta contra varias normas de la Ley 26 que, en concordancia con el artículo 168 de la Constitución, no permitían más de una reelección consecutiva a las autoridades que habían sido elegidas por el voto popular. Los asambleístas del MAS argumentaron, *inter alia*, que el artículo 23 de la CADH no establecía, entre las limitaciones a los derechos políticos, el hecho de que un candidato hubiera sido electo consecutivamente en varias oportunidades y, por tanto, ese artículo 23 debía aplicarse con preferencia al artículo 168 de la Constitución. El 28 de noviembre de 2017, el Tribunal Constitucional Plurinacional emitió la sentencia constitucional 84/2017, declarando plausible la pretensión de los asambleístas del MAS.

En sus consideraciones, la sentencia ignoró el referendo de 21 de febrero de 2016 (ni una sola vez mencionado en su texto) y que la mayoría del electorado boliviano, en pleno ejercicio de sus derechos políticos al voto y a la participación política en asuntos de interés público, había decidido mantener el contenido y el espíritu del artículo 168 de la Constitución, por lo tanto, no aceptar ningún cambio respecto a la reelección presidencial.

democracia representativa que propugna la CADH, así como la Carta de la OEA y la Carta Democrática Interamericana.

En la CADH, el término democracia es mencionado seis veces, una vez en el preámbulo<sup>32</sup> y cinco en el texto principal<sup>33</sup>. La relación entre derechos humanos y democracia es estrecha, intrínseca, como lo ha establecido la Corte IDH al señalar que "[e]n una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de Derecho constituyen una tríada"<sup>34</sup>, en la que cada componente se define, completa y adquiere sentido en función de los otros. Esta Corte también ha señalado que "[l]a democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención [Americana] forma parte", y constituye "un 'principio' reafirmado por los Estados americanos en la Carta de la OEA, instrumento fundamental del Sistema Interamericano"<sup>35</sup>.

El tribunal de San José ha agregado, que "[l]as justas exigencias de la democracia deben [...] orientar la interpretación de la Convención y, en particular, de aquellas disposiciones que están críticamente relacionadas con la preservación y el funcionamiento de las instituciones democráticas<sup>36</sup>".

---

<sup>32</sup> "Reafirmando su propósito de consolidar en este Continente, **dentro del cuadro de las instituciones democráticas**, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre".

<sup>33</sup> Art. 15 (Derecho de reunión) Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean **necesarias en una sociedad democrática**... Art. 16 (Libertad de asociación) (...) 2. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean **necesarias en una sociedad democrática**, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. Art. 22 (Derecho de circulación y residencia) (...) 3. El ejercicio de los derechos anteriores no puede ser restringido sino en virtud de una ley, **en la medida indispensable en una sociedad democrática**, para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás. Art. 29 (Normas de interpretación) (...) c) excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o **que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno**. Art. 32 (Correlación entre deberes y derechos) (...) 2. Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, **en una sociedad democrática**.

<sup>34</sup> Corte IDH. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 191.

<sup>35</sup> Ibidem, párr. 192.

<sup>36</sup> Corte IDH. La colegiación obligatoria de periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 de 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 44.

Por último, también ha señalado que "[l]os derechos políticos consagrados en la Convención Americana, así como en diversos instrumentos internacionales, propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político"<sup>37</sup>, y que

142. [e]n el sistema interamericano la relación entre derechos humanos, democracia representativa y los derechos políticos en particular, quedó plasmada en la Carta Democrática Interamericana, aprobada en la primera sesión plenaria del 11 de septiembre de 2001, durante el Vigésimo Octavo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos. En dicho instrumento se señala que:

[s]on 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 celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos.

143. La Corte considera 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<sup>38</sup>.

La citada Carta Democrática Interamericana, por su parte, establece en el Art. 3 cuáles son los 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 celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; **el régimen plural de partidos y organizaciones políticas;** y la separación e independencia de los poderes públicos.

---

<sup>37</sup> Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 141.

<sup>38</sup> *Ibidem*, párr. 142 y 143.



El pluralismo político, aludido en la jurisprudencia de la Corte IDH y en la Carta Democrática Interamericana, es un elemento consustancial de la democracia, traducido en la máxima de que "[n]o se puede concebir la democracia sin pluralismo"<sup>39</sup>. El pluralismo político, no solamente se expresa a través de la multiplicidad y diferencias de opinión, visión, de propuestas, de la existencia de diversas fuerzas políticas que discrepen o se opongan a las políticas de un determinado gobierno<sup>40</sup>. También se expresa en la posibilidad de que esas otras fuerzas políticas y sus candidatos puedan ganar el apoyo popular y reemplazar al partido gobernante, a través de otro mecanismo igual de esencial para la democracia, que es la alternancia en el poder.

En cuanto a la alternancia en el poder, ésta se justifica

no sólo por la necesaria renovación de liderazgos, tanto inter pares como generacional, sino por la responsabilidad en el uso del poder que se expresa en la rendición de cuentas por lo hecho, ante el pueblo y desde el llano. (...) Se establece también un límite al ejercicio del poder a partir de normas que establecen los periodos de gobierno y la posibilidad o no de ir a la reelección<sup>41</sup>.

Dicho todo esto, una modificación normativa dirigida a instituir la reelección indefinida para prolongar la permanencia en el poder de un gobernante, puede tener consecuencias negativas no solamente para la calidad de la democracia en un Estado determinado, sino, también, para la democracia como escenario o medio natural en el que se ejercen libremente los derechos humanos<sup>42</sup>. El impacto negativo también sería para el *respeto a los derechos*

---

<sup>39</sup> Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Diccionario Electoral. "Democracia", p. 256, en [https://www.iidh.ed.cr/capel/media/1440/diccionario-electoral\\_tomo-i.pdf](https://www.iidh.ed.cr/capel/media/1440/diccionario-electoral_tomo-i.pdf)

<sup>40</sup> *Ibidem*, pp. 255-256.

<sup>41</sup> *Ibidem*, pp. 258-259.

<sup>42</sup> En este sentido, el artículo 28 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos dispone: "Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos". Por su parte, la CIDH ha señalado que

[...] en el sistema interamericano existe un concepto acerca de la fundamental importancia de la democracia representativa como el mecanismo legítimo para lograr la realización y el respeto de los derechos humanos, y

*humanos y libertades fundamentales*, como elemento esencial de la democracia representativa<sup>43</sup>.

Una reelección presidencial indefinida, representa, particularmente para los sistemas democráticos menos institucionalizados, más débiles por ende, un riesgo real de afectación al pluralismo político y al multipartidismo, e igual riesgo de socavar la independencia de poderes y de promover líderes caudillos que no acepten y se opongan a la discrepancia, a la rendición de cuentas, a la alternancia en el poder y al ejercicio de los derechos humanos. Dos ejemplos contemporáneos de regímenes políticos que son contrarios a estos principios democráticos básicos, cuyos ordenamientos jurídicos fueron modificados para asegurar la reelección presidencial indefinida de sus gobernantes, son Nicaragua<sup>44</sup> y Venezuela<sup>45</sup> --sin necesidad de mencionar a Cuba, como un tercer ejemplo--.

En un escenario tal, de modificación del ordenamiento jurídico para asegurar la permanencia de un gobernante en el poder, las interrogantes que plantea Colombia, aunque no pueden contestarse de manera definitiva, permiten casi presuponer las siguientes respuestas:

---

como derecho humano en sí [...]”, y que “[...] este concepto implica la protección de esos derechos civiles y políticos en el contexto de la democracia representativa y la existencia de un control institucional sobre los actos de los poderes del gobierno y el régimen de derecho” (Informe 137/99, CIDH 1999, párr. 536). Por ello agregó que “No se trata sólo de señalar, como surge de la propia Carta de la OEA y de otros instrumentos del sistema interamericano, la relación orgánica que existe entre la democracia representativa y los derechos humanos. La experiencia que la Comisión ha constatado en los hechos es que las graves violaciones de los derechos humanos en algunos países de América tiene su origen en la necesidad de perfeccionar el funcionamiento de las instituciones y el Estado de derecho (Informe Anual 1985-1986, CIDH 1986, párr. 203; Informe Anual 1990-1991, CIDH 1991, párr. 12).

Dalla Vía, Alberto Ricardo. "Los derechos políticos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos", en 12 Revista Justicia Electoral, 2013, disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r30080.pdf>

<sup>43</sup> Corte IDH. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 193.

<sup>44</sup> El ordenamiento jurídico nicaragüense en esta materia fue modificado, primero, por una sentencia de la Corte Suprema y, luego, por una reforma constitucional desde la Asamblea Nacional. En ambos momentos, Daniel Ortega ejercía la presidencia del país.

<sup>45</sup> El ordenamiento jurídico venezolano en esta materia fue modificado a través de un referéndum cuando Hugo Chávez ejercía la presidencia.

A la primera parte de la pregunta: *¿Cuáles son los efectos de dicha modificación sobre las obligaciones que ese Estado tiene en materia de respeto y garantía de los derechos humanos?*, podría responderse que serían efectos adversos, porque al degradarse la calidad de la democracia (menos plural, sin alternancia en el poder, etc.), podría llegarse a un escenario no apto para la vigencia plena de los derechos humanos.

A la segunda parte de la pregunta: *"¿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 [políticos]?"*, la respuesta podría ser, casi definitivamente, que sí sería contraria a las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos, en general, y en materia de derechos políticos, en particular. La historia reciente y presente de Cuba, Nicaragua y Venezuela lo está demostrando.

### **C. Solicitud**

**Derechos en Acción** solicita a la Honorable Corte Interamericana de Derechos Humanos tomar en consideración la presente opinión a tiempo de emitir su Opinión Consultiva.

La Paz, junio de 2020