



**A LA HONORABLE CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS
HUMANOS:**

**APORTES ESCRITOS RESPECTO A LA SOLICITUD DE OPINIÓN
CONSULTIVA PRESENTADA POR LA REPÚBLICA DE COLOMBIA**

Presentados por el:

**EQUIPO EN FORMACIÓN CONTINUA SOBRE DERECHOS HUMANOS
“QHAPAJ ÑAN”**

Relativa a:

**“LA FIGURA DE LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL INDEFINIDA EN EL
CONTEXTO DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS
HUMANOS”**

Julio de 2020, San José, Costa Rica



ÍNDICE

I.El contexto actual boliviano en relación a la figura de la reelección presidencial indefinida	3
II. Respecto a la primera pregunta de la Solicitud de Opinión Consultiva presentada por la República de Colombia	6
Sobre el Estado de Derecho y la democracia representativa	7
Sobre los derechos políticos respecto a la limitación de la reelección indefinida	9
Sobre la igualdad ante la ley respecto a la limitación de la reelección indefinida	11
Sobre el principio pro homine o pro personae.....	12
Sobre el criterio de necesidad e idoneidad en el Estado de Derecho.....	14
Sobre el criterio de proporcionalidad en el Estado de Derecho.....	15
III.Respecto a la segunda pregunta de la Solicitud de Opinión Consultiva presentada por la República de Colombia	16
Respecto al objeto de las Opiniones Consultivas y su fuerza vinculante	17
Respecto al control de convencionalidad	19
El Control de Convencionalidad en el Estado Plurinacional de Bolivia	23
ANEXOS.....	29
Documentos de identificación	29



HONORABLE CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

San José, Costa Rica

Presente. –

Jazmín Serrano Ramírez, Alex Hassan Rendón Terrazas, Cristian Enrique Bernal Arana, Jessica Bernarde Torres Montaña, Marisel Erika Barja Miranda, Maritza Maribel Colque Garcia, Patricio Céspedes Serrano, Jaime Mendivil Victoria, Edson Humberto Peñaranda Zarate, Carmen Rosa Flores Ortiz, Celia Vedia Solíz, Brissa Alejandra Montaña Llanos, todas y todos miembros del Equipo en formación continua sobre derechos humanos “*Qhapaj Ñan*” (Camino Noble) y estudiantes de la Carrera de Derecho de la Universidad Mayor, Real y Pontificia de San Francisco Xavier de Chuquisaca, de Sucre, Bolivia. Amparados en el artículo 73 inciso 3 del Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos nos dirigimos a la Honorable Corte Interamericana de Derechos Humanos con el fin de presentar nuestros aportes escritos a través de la presente observación respecto a la Solicitud de Opinión Consultiva presentada en fecha 21 de octubre de 2019, por la República de Colombia relativa a “*La figura de la reelección presidencial indefinida en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*”, de conformidad con el artículo 64.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

I. El contexto actual boliviano en relación a la figura de la reelección presidencial indefinida

1. El 28 de noviembre de 2017, el Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia resolvió la inaplicabilidad de los límites a la reelección de las autoridades ejecutivas que establecía la Constitución Política del Estado (CPE) en sus artículos: 285 II y 288, en sus frases “*por una sola vez de manera continua*” y, 156 y 168, “*de manera continua por una sola vez*” estos artículos normaban que podrían ser reelectas solo dos veces



- consecutivas. Asimismo, declaró la inconstitucionalidad de cinco artículos: 52, 64, 65, 71 y 72 de la Ley de Régimen Electoral que regulaban al respecto.
2. El Tribunal Constitucional interpretó que los artículos de la Constitución citados eran normas reglas contrarias a los principios establecidos en la CPE, en los artículos: 26; que declara los derechos políticos de las y los bolivianos, 410; que marca cuál será el bloque de constitucionalidad, siendo este integrado por la Constitución, los tratados internacionales y convenciones en materia de Derechos humanos y el 256; que enuncia la aplicación preferente de los tratados internacionales, bajo el principio pro persona o *pro homine*.
 3. En este análisis reafirmó un criterio expresado en Sentencias Constitucionales Plurinacionales precedentes como la 0110/2010 y 0572/2014: “el principio de constitucionalidad no solo alcanza al texto formal de la Constitución Política del Estado, sino también, a las normas que forman parte del bloque de constitucionalidad y, en ese entendido, la interpretación de las disposiciones legales no sólo deben considerar a la Ley Fundamental, sino también a las normas del bloque de constitucionalidad; consiguientemente, deberán considerarse las normas contenidas en pactos internacionales sobre derechos humanos, así como la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que también forma parte del bloque de constitucionalidad”.
 4. En este sentido, el Tribunal realizó un control de convencionalidad, y determinó que el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) reconoce los derechos políticos de una manera más amplia e irrestricta, puesto que no establece límites y restricciones a la posibilidad de ser reelecta o reelecto y menos que ésta se limite a una sola vez de manera continua y, por lo tanto, ninguna norma de derecho interno de los Estados parte, podría ampliar las restricciones de estos derechos.



5. El Tribunal Constitucional Plurinacional estimó que la Constitución y las leyes restringían la posibilidad de participar en la dirección del poder y de ser elegido en elecciones periódicas y auténticas, cuando la elección depende del ciudadano, añadiendo que, si éste confía en sus candidatos, saldrán victoriosos, no pudiendo restringirse sin motivo su participación, pues quien elige es el soberano a través del voto y que particularmente, el art. 23 de la CADH al establecer causales taxativas *numerus clausus*, en la regulación de su ejercicio, tiene por objeto evitar la discriminación de los individuos en el goce de sus derechos políticos.
6. Siguiendo este argumento, además interpretó que si bien el límite a la reelección era legal y constitucional, las normas impugnadas resultaban ser discriminatorias para el goce efectivo de derechos humanos a la luz del art. 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, puesto que las frases “*por una sola vez de manera continua*” y “*de manera continua por una sola vez*” constituían en sí mismas una medida de exclusión, restricción y/o distinción de quienes en determinado momento se encuentran ejerciendo como autoridades ejecutivas, frente a los que aspiran acceder a los mismos en virtud a un proceso electoral a realizarse en dicho tiempo; puesto que en aplicación y observancia del precepto indicado, quienes ostenten esos cargos y si ya fueron reelegidos una vez, no podrán postularse nuevamente y menos participar de las elecciones donde se vote o renueve su cargo, otorgándose así un trato diferente y preferente a los últimos en relación a los primeros.
7. Amparados en los arts. 1.1, 23, 24 y 29 de la CADH; 26 y 28 de la Constitución Política del Estado, el Tribunal Constitucional Plurinacional resolvió declarar una interpretación preferente del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos por ser la norma más favorable en relación a los Derechos Políticos sobre los artículos de la Constitución Política del Estado y declaró la inconstitucionalidad de los artículos de la Ley del Régimen Electoral referidos anteriormente.



8. Actualmente, el Tribunal Constitucional Plurinacional se encuentra analizando la resolución de una petición de nulidad presentada en contra de la Sentencia Constitucional Plurinacional 084/2017. En este sentido, aguardamos a que Tribunal Constitucional Plurinacional se manifieste en una línea progresiva aplicando los criterios de proporcionalidad, idoneidad y necesidad y siguiendo lo que la misma Sentencia señaló al declarar *“una interpretación preferente del artículo 23 de la Convención por ser la norma más favorable en relación a los Derechos Políticos”*, en armonía con lo que este mismo ha desarrollado en su jurisprudencia respecto al alcance del control de convencionalidad, tomando en cuenta que éste está compuesto también por las interpretaciones que realice la Corte Interamericana sobre la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
9. Por lo tanto, para el Estado Plurinacional de Bolivia y los países hermanos que conforman la comunidad americana, es de especial y trascendental importancia el pronunciamiento e interpretación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, respecto a la consulta realizada por la República de Colombia: ¿La Reelección indefinida es un derecho humano protegido por la Convención Americana? ¿Las limitaciones resultan contrarias al art. 23 de la Convención o, por el contrario, la restricción vulnera derechos? ¿No limitar la reelección indefinida vulneraría derechos? y, respecto a las modificaciones en el ordenamiento jurídico para permitir la reelección indefinida ¿Cuáles son sus efectos sobre las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos?
- I. Respecto a la primera pregunta de la Solicitud de Opinión Consultiva presentada por la República de Colombia:** “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 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 y proporcionalidad, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la materia?”

- **Sobre el Estado de Derecho y la democracia representativa**

10. El Acta de la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores (1959), declara principios del sistema democrático con el fin de erradicar todas las formas de dictadura, despotismo o tiranía sin quebrantar el respeto a la facultad que tienen los pueblos de escoger libremente sus formas de gobierno:

- 1) El principio del imperio de la ley debe ser asegurado mediante la independencia de los poderes y la satisfacción de la legalidad de los actos del gobierno por órganos jurisdiccionales del estado.
- 2) Los gobiernos de las Repúblicas Americanas deben surgir de elecciones libres.
- 3) La perpetuación en el poder, o el ejercicio de este sin plazo determinado y con manifiesto propósito de perturbación, son incompatibles con el ejercicio efectivo de la democracia.
- 4) Los gobiernos de los Estados Americanos deben mantener un régimen de libertad individual y de Justicia social fundado en el respeto de los derechos fundamentales de la persona humana.
- 5) Los Derechos Humanos incorporados en la legislación de los Estados Americanos deben ser protegidos por medios judiciales eficaces.
- 6) El uso sistemático de la proscripción política es contrario al orden democrático americano.



- 7) La libertad de prensa del radio y la televisión y en general la libertad de información y expresión son condiciones esenciales para la existencia de un régimen democrático.
- 8) Los Estados Americanos, con el fin de fortalecer las instituciones democráticas deben cooperar entre sí en la medida de sus recursos dentro de los términos de sus leyes para consolidar y desarrollar su estructura económica, y con el fin de conseguir justas y humanas condiciones de vida para sus pueblos.
11. La Carta Democrática Interamericana, en su artículo 3 declara que: “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 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.”
12. Asimismo, los artículos 6 y 7 de la Carta señalan respectivamente que: “La participación de la ciudadanía en su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia”; “La democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, en su carácter universal, indivisible e interdependiente, consagrados en las respectivas constituciones de los Estados y en los instrumentos interamericanos e internacionales de los derechos humanos”.
13. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha expresado que la democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte, y constituye un principio reafirmado por los Estados Americanos en la Carta de la OEA, instrumento fundamental del



Sistema Interamericano. Los derechos políticos protegidos en la Convención Americana, así como en diversos instrumentos internacionales, propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político.¹

14. Las ideas de democracia representativa y de democracia constitucional, en las que se asientan los derechos políticos y electorales, se componen de ingredientes: Estado de Derecho e imperio de la ley, división de poderes, soberanía popular, límites constitucionales a los poderes constituidos, respeto a las minorías en sus relaciones con la mayoría, elecciones libres, derechos fundamentales, la tolerancia y racionalidad crítica propia, que son esencialmente los mismos en la cultura del constitucionalismo y, por ende, en los sistemas de protección internacional.²

- **Sobre los derechos políticos respecto a la limitación de la reelección indefinida**

15. Los derechos políticos son derechos humanos de importancia fundamental dentro del Sistema Interamericano que se relacionan estrechamente con otros derechos consagrados en la Convención Americana como la libertad de expresión, la libertad de reunión y la libertad de asociación, que en conjunto, hacen posible el juego democrático. La Corte destaca la importancia que tienen los derechos políticos y recuerda que la Convención Americana, en su artículo 27, prohíbe su suspensión y la de las garantías judiciales indispensables para la protección de éstos.³

¹ Corte IDH. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr.192. 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.

² Dalla Via, A. R. (2011). Derechos políticos, normativa electoral y equidad en los procesos electorales. Cuaderno de capel, 57, 28, pág. 26.

³ 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. 140.



16. No obstante, de acuerdo a la propia Convención, el derecho a participar en política, la libertad de expresión y el derecho de reunión no son derechos absolutos y pueden estar sujetos a restricciones. La Corte IDH ha establecido en su jurisprudencia que un derecho puede ser restringido siempre que las injerencias no sean abusivas o arbitrarias, por ello, deben estar previstas en la ley, perseguir un fin legítimo y cumplir con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.⁴
17. 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.⁵
18. El Sistema Interamericano tampoco impone un sistema electoral determinado ni una modalidad específica para el ejercicio de los derechos a votar y a ser elegido. La Convención Americana sobre Derechos Humanos establece lineamientos generales que determinan un contenido mínimo de los derechos políticos y permite a los Estados que dentro de los parámetros convencionales regulen esos derechos de acuerdo a sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales, las que pueden variar de una sociedad a otra, e incluso en una misma sociedad, en distintos momentos históricos.⁶
19. La previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, *per se*, una restricción indebida a los derechos políticos. Sin embargo, la facultad de los Estados de regular o restringir los derechos no es discrecional, sino que está limitada por el derecho

⁴ Corte IDH. Caso López Lone y otros Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 302, párr. 168.

⁵ 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.149.

⁶ *Ibidem*, párr.166.



internacional que exige el cumplimiento de determinadas exigencias que de no ser respetadas transforma la restricción en ilegítima y contraria a la Convención Americana.⁷

20. La Corte IDH 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.⁸

- **Sobre la igualdad ante la ley respecto a la limitación de la reelección indefinida**

21. La Corte Interamericana de Derechos Humanos entiende que no habrá discriminación si una distinción de tratamiento está orientada legítimamente, es decir, si no conduce a situaciones contrarias a la justicia, a la razón o a la naturaleza de las cosas. De ahí que no pueda afirmarse que exista discriminación en toda diferencia de tratamiento del Estado frente al individuo, siempre que esa distinción parta de supuestos de hecho sustancialmente diferentes y que expresen de modo proporcionado una fundamentada conexión entre esas diferencias y los objetivos de la norma, los cuales no pueden apartarse de la justicia o de la razón, vale decir, no pueden perseguir fines arbitrarios, caprichosos, despóticos o que de alguna manera repugnen a la esencial unidad y dignidad de la naturaleza humana.⁹

22. Del mismo modo, la Corte IDH ha determinado que una diferencia de trato es discriminatoria cuando la misma no tiene una justificación objetiva y razonable, es decir, cuando no persigue un fin legítimo y no existe una relación razonable de proporcionalidad entre los medios utilizados y el fin perseguido. Asimismo, esta Corte estableció que tratándose de la prohibición de discriminación por una de las categorías protegidas

⁷ *Ibíd*em, párr.174.

⁸ *Ibíd*em, párr. 143.

⁹ Corte IDH. Opinión Consultiva OC-4/84 de 19 de enero de 1984. Serie A No. 4, párr. 57.



contempladas en el artículo 1.1 de la Convención, la eventual restricción de un derecho exige una fundamentación rigurosa, lo cual implica que las razones utilizadas por el Estado para realizar la diferenciación de trato deben ser particularmente serias y estar sustentadas en una argumentación exhaustiva.¹⁰

- **Sobre el principio pro homine o pro personae**

23. Entre los principales principios de derechos humanos se encuentra el principio *pro homine o pro personae*, el cual puede mirarse desde dos perspectivas en orden a los derechos fundamentales. La primera, como un método hermenéutico que impone al operador, en las tomas de decisiones y ante una variedad de opciones, inclinarse por aquella que sea más favorable a los derechos de la persona, frente al ejercicio de la potestad estatal a la que pertenece y para que en el caso que deba excepcionalmente restringirlos sea de conformidad a las situaciones autorizada por un tratado, pacto, constitución o ley, lo sea de manera tal de afectar su esencia y sustancia, siempre buscando afectar de la menor manera posible el ejercicio regular del derecho en cuestión. También, desde otra perspectiva, el principio, se debe entender del modo de armonizar el interés individual con el interés general, preservando la efectividad del derecho garantizado a los sujetos comprendidos.¹¹

24. Siguiendo esta primera perspectiva, puede ser definido como criterio hermenéutico que informa a todo el derecho internacional de los derechos humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia o a la interpretación más extensiva cuando se trata de reconocer derechos protegidos, e inversamente, a la norma o a la interpretación más

¹⁰ Corte IDH. Caso Duque Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de febrero de 2016. Serie C No. 310, párr.106.

¹¹ Llugdar, E. J. (2016). "La Doctrina de la Corte Interamericana de DDHH, y las Resoluciones de la Comisión Interamericanas de DDHH, como fuentes y formas de Protección de los Derechos Fundamentales", pág.6.



restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria”.¹²

25. Puntualizamos además que el principio *pro homine* es fuente de la interpretación e integración progresiva¹³.

26. En este sentido, hay que dirigirse primero a las normas especiales de interpretación que contienen estos cuerpos normativos, en la medida en que se deben preferir por parte del intérprete. Así pues, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 5 dice: “1. Ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de conceder derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en el Pacto o a su limitación en mayor medida que la prevista en él; 2. No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un Estado parte en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, con el pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado”. Por su parte, la CADH diseñó también unas normas interpretativas, contenidas en su artículo 29 así: (...) Como se ve, estas dos normas imponen las directrices interpretativas de los dos instrumentos internacionales, según las cuales, en general, ninguna interpretación de éstos puede ir en contra o en detrimento de los derechos que protegen. Es decir, sin necesidad de recurrir a los principios que inspiran los tratados

¹² Salvioli, F. (2003). Un análisis desde el principio *pro persona* sobre el valor jurídico de las decisiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Defensa de la Constitución: libro homenaje a Germán Bidart Campos, pág. 2.

¹³ Galdámez Zelada, L. (2007). Protección de la víctima, cuatro criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: interpretación evolutiva, ampliación del concepto de víctima, daño al proyecto de vida y reparaciones. Revista chilena de derecho, 34 (3), 439-455, pág. 449.



de derechos humanos, el intérprete debe guiarse por los límites que los mismos imponen, de forma expresa a su tarea.¹⁴

- **Sobre el criterio de necesidad e idoneidad en el Estado de Derecho**

27. El subprincipio de necesidad establece que, si existen dos medios disponibles, igualmente efectivos, para promover un determinado principio, pero uno de ellos afecta de un modo menos intenso que el otro a un segundo, entonces al considerarse que este segundo principio impone el mandato de optimizar las posibilidades fácticas, se debe elegir el medio que importe un menor grado de afectación. Asimismo, el subprincipio de idoneidad establece que si un medio no es adecuado para promover la satisfacción de ningún principio, y al mismo tiempo afecta a un principio, entonces la optimización con relación a las posibilidades fácticas de éste exige que se considere prohibida la adopción de dicho medio.¹⁵

28. La Corte Interamericana ha sostenido que para que una restricción sea permitida a la luz de la CADH debe ser necesaria para una sociedad democrática. Este requisito, que la Convención Americana establece de manera explícita en ciertos derechos, ha sido incorporado como pauta de interpretación por la Corte y como requisito que califica a todas las restricciones a los derechos de la Convención, incluidos los derechos políticos.¹⁶

29. Con el fin de evaluar si la medida restrictiva bajo examen cumple con este último requisito la Corte debe valorar si la misma: a) satisface una necesidad social imperiosa, esto es, está orientada a satisfacer un interés público imperativo; b) es la que restringe en menor grado el derecho

¹⁴ Villarreal, Á. F. A. (2005). El principio *pro homine*: interpretación extensiva vs. el consentimiento del Estado. *International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional*, (5), 337-380., págs. 342-343.

¹⁵ Caminos, P. (2016). El principio de proporcionalidad: ¿Una nueva garantía de los derechos constitucionales? *Revista Electrónica Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales AL Gioja*, (13), 51-74, pág. 54.

¹⁶ 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. 185.



protegido; y c) se ajusta estrechamente al logro del objetivo legítimo, así como la existencia de una necesidad social imperiosa - interés público imperativo.¹⁷

- **Sobre el criterio de proporcionalidad en el Estado de Derecho**

30. Del principio de proporcionalidad se ha dicho que es la pieza central del nuevo constitucionalismo, esencial e inevitable en cualquier sistema constitucional, un criterio universal de constitucionalidad, cuyo empleo es la marca de madurez de un Tribunal Constitucional.¹⁸

31. El principio de proporcionalidad constituye una técnica aplicable especialmente a la intervención del Estado legislador en el ámbito de los derechos fundamentales. Constituye un parámetro de control cada vez que, con objeto de optimizar un bien colectivo, el legislador limita o restringe un derecho fundamental. Este principio o postulado instituye una relación de fin a medio, como asimismo de utilidad de un acto, confrontando el fin de una intervención con los efectos de ésta, posibilitando un control de exceso, protegiendo a las personas respecto de los abusos o arbitrariedades del poder estatal sin perjuicio de constituir un principio de interpretación en el que se apoya el operador jurídico, en especial el juez, cuando necesita resolver problemas de compatibilidad o de conformidad en la tarea de concretización de las normas constitucionales en relación con las normas legales y administrativas.¹⁹

32. El principio de proporcionalidad se vuelve relevante si aceptamos que no existen derechos absolutos, sino que cada derecho se enfrenta a la posibilidad de ser limitado. La cuestión que interesa entonces es de qué manera y con qué requisitos se pueden limitar los derechos. El discurso

¹⁷ *Ibidem*, párr. 186.

¹⁸ Trías, R., & Ruiz, E. A. (2013). Los principios de razonabilidad y proporcionalidad en la jurisprudencia constitucional española. In Comunicación presentada en la Conferencia Trilateral Italia/Portugal/España. Roma (Vol. 24), págs. 2-3.

¹⁹ Nogueira Alcalá, H. (2011). El uso del postulado de proporcionalidad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre libertad de expresión. Estudios constitucionales, 9(1), 119-156, pág. 2.



sobre el principio de proporcionalidad es una técnica de interpretación cuyo objetivo es tutelar los derechos de mejor manera, expandiendo tanto como sea posible su ámbito de protección, pero haciendo que todos los derechos sean compatibles entre ellos, en la medida en que sea posible. De hecho, el principio de proporcionalidad constituye hoy en día quizás el más conocido y el más recurrente límite de los límites, en esa medida supone una barrera frente a intromisiones indebidas en el ámbito de los propios derechos.²⁰

33. En este sentido, entra en análisis la interdependencia e interrelación de los derechos, si se entiende que la realización de un derecho está vinculada con la de otros, no se podría hablar entonces de que un derecho se realice por encima de la lesión de otros.

II. Respecto a la segunda pregunta de la Solicitud de Opinión Consultiva presentada por la República de Colombia: “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 políticos 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.”

²⁰ Carbonell, M. (2010). El principio de proporcionalidad en el Estado constitucional. Universidad Externado. pág.10.



- **Respecto al objeto de las Opiniones Consultivas y su fuerza vinculante**

34. La función consultiva se diferencia de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos porque no tiene por objeto la resolución jurisdiccional de un caso relativo a la presunta vulneración de derechos humanos, sino que con ella, a solicitud de los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) o sus Órganos, se pretende una opinión jurídica sobre la interpretación abstracta de: alguna o algunas disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) u otro tratado concerniente a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos²¹ y la compatibilidad entre cualquiera de las leyes internas de un Estado miembro de la OEA,²² con el objeto de coadyuvar en el cumplimiento de sus compromisos²³ y desentrañar el sentido, propósito y razón de las normas internacionales sobre derechos humanos.²⁴ En este orden de ideas, las Opiniones Consultivas cumplen, en alguna medida, la función propia de un control de convencionalidad preventivo.²⁵

35. La Corte IDH ha considerado que el artículo 64.1 de la CADH, al referirse a la facultad de emitir una opinión sobre otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos es amplio y no restrictivo. La competencia consultiva de la Corte IDH puede ejercerse, en general, sobre toda disposición concerniente a la protección de los derechos humanos de cualquier tratado internacional aplicable en

²¹ CADH, artículo 64.2. Corte Interamericana de Derechos Humanos, (2018). ABC de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Corte Interamericana de Derechos Humanos, San José de Costa Rica, pág. 10.

²² CADH, artículo 64.1. En la primera opinión consultiva que emitió la Corte IDH; manifestó que el objeto de la consulta no está limitado a la Convención sino a otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos sin que ninguna parte o aspecto de dichos instrumentos esté, en principio, excluido del ámbito de esa función asesora, Corte IDH. Opinión Consultiva OC-1/1982, párr. 14.

²³ Corte IDH. Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17, párr. 34.

²⁴ Corte IDH. Opinión Consultiva OC-14/ 1994 de 9 de diciembre de 1994. Serie A No.14, párr. 23; OC-16/1999, de 1 de octubre de 1999. Serie A No. 16 párr. 47.

²⁵ Corte IDH. Opinión Consultiva OC-22/16, de 26 de febrero de 2016. Serie A No. 22, párr. 26.



los Estados americanos, con independencia de que sea bilateral o multilateral, de cuál sea su objeto principal. Por ende, la Corte al interpretar la CADH en el marco de su función consultiva y en los términos de artículo 29.d) de dicho instrumento podrá recurrir a éste u otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos.²⁶

36. Cabe resaltar que las opiniones consultivas de la Corte IDH tienen en general un valor análogo al que tienen las Sentencias para los Estados que no han sido partes en el caso sentenciado: si bien no son directamente obligatorias para ellos, representan una interpretación auténtica del derecho internacional (en el caso de la Convención Americana sobre Derechos Humanos u otro tratado sometido a consulta), que, como fuente auxiliar del mismo, debe ser tenido como norma por los Estados americanos para el cumplimiento de sus obligaciones internacionales.²⁷
37. La interpretación dada en una opinión consultiva por la Corte IDH no es obligatoria *per se* (art. 64.), sin perjuicio de la importancia y de la proyección política y jurídica de una opinión emitida por la Corte. Estas opiniones - interpretaciones - adquieren así un valor y una significación, por la jerarquía del órgano que la emite y por el peso teórico de la argumentación, en virtud del principio de la buena fe²⁸, principio consagrado además en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.
38. A partir de la norma convencional interpretada a través de la emisión de una opinión consultiva, todos los órganos de los Estados Miembros de la

²⁶ Corte IDH. Opinión Consultiva OC-23/17, de 15 de noviembre de 2017, párr. 17.

²⁷ Nikken, P. (2003). La función consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. a. Cançado (coord.). Memoria del Seminario: El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, 1, 161-184, pág. 176.

²⁸ Gros Espiell, H. (1994). Los métodos de interpretación utilizados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su jurisprudencia contenciosa. La Corte y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. San José, Corte Interamericana de Derechos Humanos, pág. 5.



OEA, incluyendo a los que no son Parte de la Convención pero que se han obligado a respetar los derechos humanos en virtud de la Carta de la OEA (artículo 3.I) y la Carta Democrática Interamericana (artículos 3, 7, 8 y 9), cuentan con una fuente que acorde a su propia naturaleza, contribuye también y especialmente de manera preventiva para lograr el eficaz respeto y garantía de los derechos humanos y en particular, constituye una guía.²⁹

- **Respecto al control de convencionalidad**

39. El fundamento normativo en el cual se encuentra expuesto el desarrollo de esta doctrina se encuentra principalmente en los arts. 1.1, 2 y 29 de la CADH y en los arts. 26 y 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

40. Siguiendo el desarrollo jurisprudencial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; de los arts. 1.1 y 2 de la CADH se desprende la obligación de desarrollar prácticas estatales conducentes a la observancia efectiva de los derechos y libertades consagrados en la misma, por lo que es necesario que la interpretación de las leyes domésticas se encuentre ajustada a cumplir con la obligación de respeto y garantía. Del art. 29 de la Convención se desprende la obligación de las autoridades de permitir de la manera más amplia posible el goce y ejercicio de los derechos establecidos en la CADH o en otros instrumentos nacionales o internacionales. Finalmente, de manera subsidiaria, los principios de buena fe, efecto útil y *pacta sunt servanda* y la prohibición de invocar el derecho interno como justificación para el incumplimiento de un tratado, de conformidad con los arts. 26 y 27 de la Convención de Viena, complementan el deber de las autoridades estatales de garantizar el cumplimiento de las obligaciones del Estado conforme a la Convención Americana. Estos elementos, tomados en conjunto, sustentan la existencia del control de convencionalidad.

²⁹ Corte IDH. Opinión Consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2014. Serie A No. 21, párr. 31.



41. Además, el art. 25 de la CADH constituye un fundamento por lo que hace al control de convencionalidad judicial, en tanto que dicho precepto se refiere al derecho a un recurso sencillo, rápido y efectivo ante jueces o tribunales competentes que ampare contra actos que vulneren derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, las leyes o la propia Convención Americana; de esta forma, este precepto conforma un elemento integrador de los derechos, estableciendo una garantía de los derechos fundamentales de fuente nacional y convencional.
42. Ahora bien, estudiar el control de convencionalidad como una vía para la construcción del derecho de los derechos humanos en América parte de analizarlo como un procedimiento de congruencia entre los ordenamientos jurídicos nacional e internacional, con efectos vinculantes o no, según el caso, que se ejerce en el plano internacional - a través de la Corte IDH - y en el nacional, abarca un juicio y una decisión.
43. Este pretende asegurar la protección efectiva de los derechos y libertades, dado que la orientación general de este procedimiento y de este método de conciliación de normas está gobernado por el principio pro persona.
44. El primer antecedente de este razonamiento se encuentra en el voto razonado concurrente de Sergio García Ramírez dentro del caso *Mack Chang Vs. Guatemala* (2003), por primera vez se aludió a un control de convencionalidad y la responsabilidad unitaria del Estado, pero la Corte Interamericana estableció la doctrina en el caso *Almonacid Arellano y otros Vs. Chile*: “El poder judicial debe ejercer una especie de control de convencionalidad entre las normas jurídicas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en esta tarea debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación del mismo que formula la Corte IDH.”³⁰

³⁰ Corte IDH. Caso *Almonacid Arellano y otros Vs. Chile*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154, párr. 123 al 125.



45. Siguiendo su evolución, en el Caso Trabajadores Cesados del Congreso Vs. Perú la Corte entendió que este debe ejercerse ex officio, en función de la facultad *iuria novit curia*³¹. Además añadió que: “evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes” es decir, no de una manera suelta, libre y alegre, dentro de sus competencias, dentro de los procedimientos legales fijados en la legislación interna”.³²
46. Hasta aquí la jurisprudencia de la Corte IDH se dirigía a la labor de los Órganos Jurisdiccionales, de los juzgadores. Sin embargo, en el caso Cabrera García y Montiel Flores vs México, se señaló que este control de convencionalidad “debiera ejercerse por los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles”.³³
47. En el caso Gelman Vs. Uruguay, se estableció que el control “es función y tarea de cualquier autoridad pública y no solo del poder judicial”³⁴. En el caso Masacre de Santo Domingo Vs. Colombia, se reiteró que “todas las autoridades y órganos de un Estado parte de la Convención tienen la obligación de ejercer el control de convencionalidad”.³⁵
48. Sin embargo, según lo revisado, no significa que todas las autoridades deban ejercer el control con la misma intensidad, pues la manera en que es realizado está condicionada por el derecho nacional. En este sentido, Sergio García Ramírez en su voto razonado en el caso La Cantuta Vs Perú reflexionó que controlar implica; derogar, inaplicar, desaplicar, interpretar; sin embargo, esto puede afectar al Estado de Derecho si el

³¹ Corte IDH. Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2006. Serie C No. 158, párr. 128.

³² *Ibidem*.

³³ Corte IDH. Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220, párr. 225.

³⁴ Corte IDH. Caso Gelman Vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Serie C No. 221., párr. 239.

³⁵ Corte IDH. Caso Masacre de Santo Domingo Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 30 de noviembre de 2012. Serie C No. 259, párr. 142.



controlador pretende imponer su voluntad sobre la voluntad del constituyente y del legislador.³⁶

49. Destacando lo señalado hasta aquí, lo deseable es que todos los juzgadores y funcionarios participen en el control de convencionalidad, pero ¿Cuál es el régimen idóneo? ¿El régimen de control concentrado o difuso? Al respecto la Corte no ha señalado un régimen especial, pero es simpatizante del difuso, como una manera de practicar un control extenso de convencionalidad que rinda la mayor protección a los derechos y libertades de las personas. Así, dentro del Caso *Liakat Ali Alibux Vs. Surinam*, la Corte señaló que “la Convención Americana no impone un modelo específico para realizar un control de constitucionalidad y convencionalidad”, respetando un margen de apreciación interno, cada estado debe construir el que vea conveniente en función al control de convencionalidad.”³⁷

50. Siguiendo lo interpretado por la Corte IDH, las y los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles están en la obligación de ejercer extra officio el control de convencionalidad, en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes, de manera que en la jurisprudencia de la Corte y en el ejercicio práctico que viene desarrollándose en los países de América, el control de convencionalidad dista de que cualquier autoridad decida dejar sin efecto una norma porque así le parece, porque lo que la Corte IDH ha enfatizado en que ese ejercicio de control de convencionalidad está esencialmente dirigido a que se realice dentro del marco de las respectivas competencias y las regulaciones que corresponda establecer a las normas internas de cada uno de los países.

³⁶ Corte IDH. Caso *La Cantuta Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2006. Serie C No. 162. Voto Razonado del Juez Sergio García Ramírez.

³⁷ Corte IDH. Caso *Liakat Ali Alibux Vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de enero de 2014. Serie C No. 276, párr. 124.



- **El control de convencionalidad en el Estado Plurinacional de Bolivia**

51. En 2010, el Tribunal Constitucional Plurinacional, bajo la Sentencia Constitucional Plurinacional 110/2010 de 10 de mayo, realizó una interpretación extensa sobre el control de convencionalidad señalando que: “En efecto, la doctrina del bloque de constitucionalidad reconocida por el art. 410 de la CPE, contempla como parte del mismo a los Tratados Internacionales referentes a Derechos Humanos, entre los cuales inequívocamente se encuentra el Pacto de San José de Costa Rica, denominado también Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, ratificada por Bolivia mediante Ley N° 1.599 de 18 de octubre de 1994, norma que por su esencia y temática se encuentra amparada por el principio de supremacía constitucional, postulado a partir del cual, se sustenta el eje estructural de la jerarquía normativa imperante en el Estado Plurinacional de Bolivia.” “El Pacto de San José de Costa Rica, como norma componente del bloque de constitucionalidad, está constituido por tres partes esenciales, estrictamente vinculadas entre sí: la primera, conformada por el preámbulo, la segunda denominada dogmática y la tercera referente a la parte orgánica. Precisamente, el Capítulo VIII de este instrumento regula a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en consecuencia, siguiendo un criterio de interpretación constitucional sistémico, debe establecerse que este órgano y por ende las decisiones que del mismo emanan, forman parte también de este bloque de constitucionalidad (...).”

52. Finalmente, el Tribunal concluyó estableciendo en su pronunciamiento que, “al ser la Corte Interamericana de Derechos Humanos el último y máximo garante en el plano supranacional del respeto a los derechos humanos, el objeto de su competencia y las decisiones que en ejercicio de ella emanan constituyen piedras angulares para garantizar efectivamente la vigencia del Estado Constitucional”, que contemporáneamente se traduce en el Estado social y democrático de



derecho y que tiene como uno de sus ejes principales, entre otros, precisamente la vigencia de los derechos humanos y la existencia de mecanismos eficaces que los hagan valer. Es por esta razón las sentencias emanadas de la Corte IDH también forman parte del bloque de constitucionalidad y fundamentan no solamente la actuación de los agentes públicos, sino también subordinan en cuanto a su contenido a toda la normativa vigente, estableciendo que: "(...) En el marco del panorama descrito, se colige inequívocamente que las Sentencias emanadas de la Corte IDH, por su naturaleza y efectos, no se encuentran por debajo ni de la Constitución Política del Estado tampoco de las normas jurídicas infra-constitucionales, sino por el contrario, forman parte del bloque de constitucionalidad y a partir del alcance del principio de supremacía constitucional que alcanza a las normas que integran este bloque, son fundamentadoras e informadoras de todo el orden jurídico interno, debiendo el mismo adecuarse plenamente a su contenido para consagrar así la vigencia plena del Estado Constitucional enmarcado en la operatividad del Sistema Interamericano de Protección a Derechos Humanos".

53. Siguiendo esta línea interpretativa y sobre el principio *pro homine* las Sentencias Constitucionales Plurinacionales 0210/2013 de 5 de marzo y 0487/2014 de 25 de febrero, interpretaron que: "los arts. 13 y 256 de la CPE introducen dos principios que guían la interpretación de los derechos fundamentales: La interpretación *pro homine* y la interpretación conforme a los Pactos internacionales sobre Derechos Humanos. En virtud a la primera, los jueces, tribunales y autoridades administrativas, tienen el deber de aplicar aquella norma que sea más favorable para la protección del derecho en cuestión -ya sea que esté contenida en la Ley Fundamental o en las normas del bloque de constitucionalidad- y de adoptar la interpretación que sea más favorable y extensiva al derecho en cuestión; y en virtud a la segunda (interpretación conforme a los Pactos



Internacionales sobre Derechos Humanos), tienen el deber de -ejerciendo el control de convencionalidad- interpretar el derecho de acuerdo a las normas contenidas en tratados e instrumentos internacionales en materia de Derechos Humanos ratificados o a los que se hubiere adherido el Estado, siempre y cuando, claro está, declaren derechos más favorables a los contenidos en la Constitución Política del Estado; obligación que se extiende, además al contraste del derecho con la interpretación que de él ha dado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, conforme lo ha entendido la misma Corte en el caso Trabajadores Cesados del Congreso Vs. Perú: los órganos del Poder Judicial deben ejercer no solo un control de constitucionalidad, sino también de convencionalidad *ex officio* entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de sus regulaciones procesales correspondientes (...)."

54. Sobre dichos criterios de interpretación, se añade el principio de progresividad que se desprende del art. 13 de la Constitución Política del Estado y la directa justiciabilidad de los derechos prevista en el art. 109 de la CPE; precepto que establece que, todo los derechos reconocidos en la Norma Suprema son directamente aplicables y gozan de iguales garantías para su protección, y que se constituye en una concreción del carácter normativo de la Constitución Política del Estado, como otra de las características fundamentales del Estado Constitucional. El principio de aplicación directa de los derechos, como sostuvo la Sentencia Constitucional Plurinacional 0121/2012 de 2 de mayo, supone la superación formalista del sistema jurídico y se constituye en un postulado para consolidar el valor normativo de la Constitución Política del Estado.
55. El Tribunal Constitucional siguiendo la línea jurisprudencial citada, en la Sentencia Constitucional Plurinacional 084/2017 de 28 de noviembre, añadió que: "los magistrados del Tribunal Constitucional Plurinacional, se encuentran obligados a realizar el control de convencionalidad en el



conocimiento de las causas sometidas a su conocimiento, aun en el caso en que dichas facultades no se encuentran establecidas de manera expresa en el ordenamiento jurídico nacional, lo cual deviene de compromisos internacionales al haber suscrito y ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en observancia del principio *pacta sunt servanda*. “Al respecto, el art. 29 de la CADH, por una parte, proporciona determinadas pautas para la interpretación de los términos de dicho instrumento y por otra, se deben tomar en cuenta también, los criterios adoptados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que conforme a su art. 62.3, tiene competencia para conocer cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de los términos de la Convención que sean sometidos a su conocimiento, lo que demanda igualmente, la interpretación de las normas de la Constitución Política del Estado y las leyes, desde y conforme a las normas de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.”

56. Hasta aquí los aportes escritos del Equipo en formación continua sobre derechos humanos “*Qhapaj Ñan*” (Camino Noble), los cuales fueron pensados y elaborados por las y los estudiantes que conforman este Equipo que promueve el estudio y análisis del Sistema Interamericano en nuestra comunidad.

57. Asimismo, nos ponemos a disposición de la Honorable Corte Interamericana de Derechos Humanos y manifestamos nuestro deseo de comparecer a la eventual audiencia pública que a estos efectos se convoque y tener la posibilidad de ser escuchados y ampliar los argumentos desarrollados en el presente escrito. A efectos formales de notificación establecemos domicilio electrónico en la siguiente dirección de correo electrónico: caminonoble.usfx@gmail.com, donde tendremos por válidas todas las comunicaciones que la Corte realice. En el mismo sentido y con el fin de facilitar las comunicaciones oficiales, podrá la Honorable Corte contactarse telefónicamente al: (+591) 75223284.



58. Estamos convencidas y convencidos de que este proceso de opinión consultiva es de especial y trascendental importancia para la consolidación del Estado Democrático de Derecho en nuestra región y tenemos la plena seguridad de que el pronunciamiento e interpretación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos iluminará a los Estados parte.

Julio de 2020, Sucre, Bolivia.

Jazmín Serrano Ramírez

Alex Hassan Rendón Terrazas

Cristian Enrique Bernal Arana

Jessica Bernarde Torres Montaña

Marisel Erika Barja Miranda

Maritza Maribel Colque Garcia

Patricio Céspedes Serrano

Jaime Mendivil Victoria



Edson Humberto Peñaranda Zarate

Carmen Rosa Flores Ortiz

Celia Vedia Solíz

Brissa Alejandra Montaña Llanos