

**CONSIDERACIONES EN TORNO A LA OPINIÓN CONSULTIVA PRESENTADA POR
EL ESTADO DE COLOMBIA SOBRE LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL INDEFINIDA
ANTE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS**

Sumario:

- I. Antecedentes
- II. Consideraciones sobre una tipología de la reelección presidencial en América Latina
- III. Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en torno al derecho político a ser reelegido
 - A) El ejercicio de los derechos políticos
 - B) Restricciones
- IV. Jurisprudencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en México respecto a si la reelección constituye un derecho humano
- V. Consideraciones sobre las preguntas formuladas por el Estado de Colombia
 - A) Sobre la primera pregunta ¿La reelección presidencial indefinida es un derecho humano?
 - B) Sobre la segunda pregunta ¿La reelección presidencial indefinida está prohibida por la Convención?

I. Antecedentes

Derivado de la solicitud de opinión consultiva presentada por la República de Colombia respecto a la “Figura de la reelección presidencial indefinida en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, el Secretario Ejecutivo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Pablo Saavedra Alessandri, solicitó mediante oficio CDH-OC-4-2019/106 de 17 de febrero de 2020¹ observaciones de esta Escuela Judicial Electoral de México en torno a las siguientes preguntas:

¹ La invitación a emitir observaciones en este tema fue instruida por la presidenta de la Corte, Jueza Elizabeth Odio Benito, con fundamento en el artículo 73.3 del Reglamento de la Corte IDH. El expediente electrónico puede consultarse en el siguiente link:

1. A la luz del Derecho internacional ¿es la reelección presidencial indefinida un derecho humano protegido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos? En ese sentido, ¿resultan contrarias al artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos las regulaciones que limitan o prohíben la reelección presidencial, ya sea por restringir los derechos políticos del gobernante que busca ser reelegido o por restringir los derechos políticos de los votantes? O, por el contrario ¿es la limitación o prohibición de la reelección presidencial una restricción 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?

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

c) tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país?

El Estado de Colombia basa su petición en las siguientes consideraciones:

- Que una Opinión Consultiva se justifica en el desarrollo práctico del Derecho interamericano.
- Que existe una diversidad de posturas existentes en los países del continente en relación con la aplicación de la figura de la reelección presidencial, de modo que existe actualmente un contexto complejo en el continente, lo que ha motivado pronunciamientos por parte de la CIDH y el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas.
- Que existen organismos de derechos humanos que han manifestado preocupaciones en relación con el asunto de la reelección presidencial.
- Que la reelección indefinida da lugar a serias tensiones entre el derecho a ser elegido de la persona que se encuentra en el poder y el derecho de todos los ciudadanos a elegir libremente, en el marco de elecciones periódicas auténticas. Esta situación da lugar a múltiples retos e interrogantes de gran magnitud en relación con la consolidación y estabilidad de las democracias y la protección de los derechos humanos en las Américas, asunto en cual todos los Estados miembros de la OEA tienen un interés legítimo.

Respecto a la estructura de las preguntas, el Estado de Colombia apunta las consideraciones siguientes:

- Las preguntas planteadas guardan una relación lógica. La primera pregunta busca determinar si la reelección presidencial indefinida constituye un derecho humano protegido bajo la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En este sentido, se pretende esclarecer si es legítimo establecer

- límites o restricciones a la reelección presidencial o si, por el contrario, tales límites o restricciones resultan violatorios de los derechos políticos, ya sea de los candidatos o de los electores.
- En cuanto a la segunda pregunta, se busca esclarecer cuáles son los efectos que tiene la adopción de modificaciones normativas tendentes a permitir la reelección presidencial indefinida, sobre las obligaciones de los Estados en materia de protección de los derechos humanos. Lo anterior, teniendo en cuenta las potenciales consecuencias negativas que la reelección presidencial indefinida puede acarrear para la democracia y para el Estado de Derecho.

Así, mientras la *primera pregunta* pretende esclarecer si la reelección presidencial constituye un derecho humano protegido por la Convención y si, en ese sentido, su limitación podría constituir una vulneración a la misma; la *segunda pregunta* busca determinar si el hecho de permitir la reelección presidencial indefinida, facilitando la permanencia de un gobernante en el poder, resulta contrario a las obligaciones adquiridas por los Estados bajo la Convención.

Al tenor de lo anterior, se considera oportuno esgrimir las siguientes consideraciones.

II. Consideraciones sobre una tipología de la reelección presidencial en América Latina

Los ordenamientos constitucionales de la región latinoamericana no son, desde luego, unánimes en los alcances de la reelección de Jefes de Estado. Mientras algunos de ellos la prohíben expresamente, otros lo reconocen bajo ciertas modalidades constitucionales que merecen una categorización.

De manera ilustrativa, pueden identificarse Constituciones que *prohíben* la reelección presidencial (también, por tanto, que esa reelección sea indefinida).

Entre ellos se encuentra la Constitución de México. El artículo 83 incluso prohíbe la posibilidad de reelección del presidente de la República al disponer que: “El presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de octubre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino o sustituto, o asuma provisionalmente la titularidad del Ejecutivo Federal, *en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto*”.²

En el caso de Guatemala, el artículo 187 de su Constitución señala que: “La persona que haya desempeñado durante cualquier tiempo el cargo de presidente de la República por elección popular, o quien la haya ejercido por más de dos años en situación de titular, no podrá volver a desempeñarlo *en ningún caso*. La reelección o la prolongación del período presidencial por cualquier medio son punibles de conformidad con la ley. El mandato que se pretenda ejercer será nulo”.³

En Paraguay, finalizada la dictadura de Stroessner hacia el año 1989, se introdujo el artículo 229 constitucional, que expresa: “El presidente de la República y el vicepresidente durarán cinco años improrrogables en el ejercicio de sus funciones, a contar desde el quince de agosto siguiente a las elecciones. *No podrán ser reelectos en ningún caso*. El vicepresidente sólo podrá ser electo presidente para el período posterior, si hubiese cesado en su cargo seis meses antes de los comicios generales. Quien haya ejercido la presidencia por más de doce meses no podrá ser electo vicepresidente de la República”.⁴

La Constitución de Colombia fue modificada en el año 2015. De una reelección consecutiva pasó a la prohibición de la reelección presidencial, con un agregado que se propone dificultar cualquier posible reforma posterior al respecto. El actual artículo 197 dispone lo siguiente: “No podrá ser elegido presidente de la República el ciudadano que a cualquier título hubiere ejercido la presidencia. Esta prohibición

² Artículo 83, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917.

³ Artículo 187, Constitución Política de la República de Guatemala, 1985.

⁴ Artículo 229, Constitución Nacional de Paraguay, 1992.

no cobija al vicepresidente cuando la ha ejercido por menos de tres meses, en forma continua o discontinua, durante el cuatrienio. La prohibición de la reelección solo podrá ser reformada o derogada mediante referendo de iniciativa popular o asamblea constituyente”.⁵

En Ecuador, con 100 votos a favor de un total de 137 legisladores, los asambleístas eliminaron todas las restricciones para la reelección de cargos sometidos al voto popular, incluido el de presidente. Anteriormente, la Constitución ecuatoriana permitía una sola reelección. El cambio, sin embargo, no aplicó en las elecciones de 2017 pues la Asamblea aprobó una disposición transitoria que indicaba que las enmiendas referidas a los derechos de participación política entrarían en vigor el 24 de mayo de 2018, luego de haberse realizado los comicios. Esto significó que el presidente impulsor de la reforma, Rafael Correa, no pudiera presentarse en las elecciones presidenciales.

Un segundo grupo de sistemas constitucionales reconoce lo que puede identificarse como una *reelección presidencial alterna*.

La dictadura en Chile terminó en 1981. El país necesitaba replantear su Constitución para limitar o anular posibles pretensiones de una nueva dictadura. La reelección alternada fue una de las previsiones jurídicas para garantizar nuevamente la democracia. El artículo 25 señala que: “El Presidente de la República durará en el ejercicio de sus funciones por el término de cuatro años y no podrá ser reelegido para el período siguiente”.⁶

Costa Rica prohibió la reelección presidencial desde 1969 pero ésta fue autorizada por la Sala Constitucional en el 2003, en el segundo intento del ex mandatario Óscar Arias de rescatar la reelección. Así fue cómo el artículo 132 de la Constitución Política de 1949, que impide la reelección, adquirió otro sentido por interpretación jurisdiccional.

⁵ Artículo 197, Constitución Política de Colombia, 1991.

⁶ Artículo 25, Constitución Política de la República de Chile, 1980.

Por su parte, el artículo 154 de la Constitución de El Salvador señala: “El período presidencial será de cinco años y comenzará y terminará el día primero de junio, sin que la persona que haya ejercido la Presidencia pueda continuar en sus funciones un día más”.⁷

Mientras que los artículos 172 y 173 de la Constitución de Panamá indican que: “El presidente de la República será elegido por sufragio popular directo y por la mayoría de votos para un período de cinco años. Los ciudadanos que hayan sido elegidos presidentes o vicepresidentes no podrán ser reelegidos para el mismo cargo en los dos períodos presidenciales inmediatamente siguientes”.⁸

Por su parte, el artículo 152 de la Constitución de Uruguay enuncia que: “El presidente y el vicepresidente durarán cinco años en sus funciones, y para volver a desempeñarlas se requerirá que hayan transcurrido cinco años desde la fecha de su cese. Esta disposición comprende al presidente con respecto a la vicepresidencia y no al vicepresidente con respecto a la presidencia, salvo las excepciones de los incisos siguientes. El vicepresidente y el ciudadano que hubiesen desempeñado la presidencia por vacancia definitiva por más de un año, no podrán ser electos para dichos cargos sin que transcurra el mismo plazo establecido en el inciso primero. Tampoco podrá ser elegido presidente, el vicepresidente o el ciudadano que estuviese en el ejercicio de la presidencia en el término comprendido en los tres meses anteriores a la elección”.⁹

Perú aceptó la reelección inmediata en 1993 después del autogolpe de Fujimori de 1992 y pasó a permitir una reelección presidencial alterna con la reforma constitucional del año 2000. El artículo 112 dispone: “El mandato presidencial es de cinco años, no hay reelección inmediata. Transcurrido otro período constitucional, como mínimo, el ex presidente puede volver a postular, sujeto a las mismas

⁷ Artículo 154, Constitución Política de la República del Salvador, 1983.

⁸ Artículos 172 y 173, Constitución Política de la República de Panamá, 2004.

⁹ Artículo 152, Constitución de la República Oriental del Uruguay, 1952.

condiciones”.¹⁰ En octubre de 2018, el Tribunal Constitucional, tomando en especial consideración el informe de la Comisión de Venecia del mismo año (al que se hará posterior referencia) ratificó la prohibición de la reelección de autoridades locales.¹¹ En vía de referéndum, en diciembre del mismo año, se prohibió la reelección de parlamentarios.

Un tercer grupo en la tipología latinoamericana es la *reelección presidencial consecutiva o inmediata*.

Argentina llevó a cabo una enmienda en 1994 a consecuencia de la propuesta del presidente Carlos Menem para optar por un segundo mandato. El artículo 90 constitucional establece que: “El presidente y vicepresidente duran en sus funciones el término de cuatro años y podrán ser reelegidos o sucederse recíprocamente por un solo periodo consecutivo. Si han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos, sino con el intervalo de un periodo”.¹²

República Dominicana pasó de una reelección consecutiva a una reelección alterna en 1994. Sin embargo, después de la aprobación de reiteradas reformas, en 2015 el presidente Danilo Medina impulsó una reforma que le permitió buscar un segundo mandato.

La Constitución de Brasil también permite la reelección en ese sentido: “El presidente de la República, los gobernadores y los prefectos podrán ser reelectos por un único período subsiguiente. El mandato del presidente de la República es de cuatro años y se iniciará el 1º de enero del año siguiente al de su reelección”.¹³

¹⁰ Artículo 112, Constitución Política del Perú, 1993.

¹¹ Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia). *Informe sobre los límites a la reelección*. “Parte I.- Presidentes”. 114 sesión plenaria de la Comisión, 16 y 17 de marzo de 2018. En adelante: “Informe de la Comisión de Venecia”.

¹² Artículo 90, Constitución de la Nación Argentina, 1994.

¹³ Artículo 82, Constitución Política de la República Federativa de Brasil, 1988.

El cuarto conjunto de países en esta tipología son los que, en efecto, postulan la *reelección presidencial ilimitada o indefinida*. A esta hipótesis específica se refieren las preguntas formuladas en esta solicitud de opinión consultiva.

Venezuela es el caso más notorio y polémico en este rubro por los efectos del ejercicio de un presidencialismo dominante. En 1999, se admitió la posibilidad de una sola reelección inmediata para un período de 6 años. Pero mediante el referéndum núm. 1 de 2009 se modificó el art. 230 constitucional para permitir una reelección indefinida del presidente. En 2009, se presentó el proyecto de enmienda constitucional solicitado por el entonces presidente Hugo Chávez para establecer una reelección indefinida. Esta enmienda fue aprobada por una mayoría simple de los electores en un referéndum popular.

En Nicaragua, la mayoría oficialista del Frente Sandinista de Liberación Nacional de la Asamblea Nacional aprobó en 2014 una reforma constitucional, por 64 votos a 25, que habilitó la reelección presidencial indefinida. Esa reforma eliminó a su vez el artículo 147 que prohibía optar al cargo al presidente de turno o a quien hubiera ejercido la presidencia en el período en que se efectuara la elección para el período siguiente, o a quien la hubiere ocupado por dos períodos presidenciales.

Dicha reforma solucionó la contradicción existente entre la literalidad de la Constitución, que prohibía la reelección sucesiva, y la de cualquiera que hubiera ocupado dos veces el cargo, frente a una sentencia de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de octubre de 2009, que declaraba inaplicable esa restricción. Esta decisión judicial fue la que allanó el camino a la reelección del presidente Daniel Ortega en noviembre de 2011, a pesar de que ya había sido electo para el cargo en 1984 y 2006.

Por su parte, la Constitución de Honduras, en su artículo 239, especificaba que: "El ciudadano que haya desempeñado la titularidad del Poder Ejecutivo no podrá ser presidente o vicepresidente de la República. El que quebrante esta disposición o proponga su reforma, así como aquellos que lo apoyen directa o indirectamente, cesarán de inmediato en el desempeño de sus respectivos cargos

y quedarán inhabilitados por diez años para el ejercicio de toda función pública”.¹⁴ Sin embargo, en el 2015, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema declaró inaplicable dicho precepto, lo cual permitió que el presidente Juan Orlando Hernández optara por la reelección presidencial.

En Bolivia, se aprobó en 2009 por referéndum popular la posibilidad de considerar a Evo Morales como candidato a la presidencia de aquel país. El artículo 168 constitucional declaraba: “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”.¹⁵ Disposición que fue ratificada por nuevo referendo popular de 21 de febrero de 2016. En 2017, el Tribunal Constitucional Plurinacional en su sentencia 0084/2017 declaró como “preferente” el artículo 23 de la Convención Americana sobre ese artículo constitucional. Esta interpretación permitió al presidente Morales optar por un cuarto mandato consecutivo.

III. Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en torno al derecho político a ser reelegido

A) El ejercicio de los derechos políticos

La Corte Interamericana ha considerado que los derechos políticos propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político. Su ejercicio efectivo constituye un fin en sí mismo y es, a la vez, un medio fundamental de las sociedades democráticas para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención (Caso *Castañeda Gutman*, párrs. 140-143).¹⁶

¹⁴ Artículo 239, Constitución Política de la República de Honduras, 1982.

¹⁵ Artículo 168, República de Bolivia, 2009.

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.

El artículo 23 de la Convención consagra diversos derechos de las personas en su condición de ciudadanos: a) como titulares del proceso de la toma de decisiones en los asuntos públicos, o b) como electores, a través del voto o como servidor público. Esto es, se trata de un derecho tanto a ser elegido popularmente, como mediante designación o nombramiento para ocupar un cargo público. A partir del artículo 23.1 se comprende que el ejercicio de los derechos a ser elegido y a votar están íntimamente ligados entre sí y, además, que son la expresión individual y social de la participación política (Caso *Yatama*, párrs. 195-197).¹⁷

El artículo 23 no sólo reconoce “derechos” sino que agrega el término “oportunidades”. Que los ciudadanos cuenten con derechos políticos y, además, oportunidades, implica la obligación del Estados de garantizar con medidas positivas que sus titulares cuenten con escenarios asequibles para ejercerlos efectivamente.

Es indispensable que el Estado genere condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación. Las “oportunidades” implican la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos (Casos *Yatama*, párr. 195, *Castañeda*, párr. 145, *San Miguel Sosa y otras vs. Venezuela*, párr. 111; Caso *López Mendoza vs. Venezuela*, parr. 108).¹⁸

Los ciudadanos tienen también derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos por medio de representantes libremente elegidos. El derecho al voto es uno de los elementos esenciales para la existencia de la democracia y una de las formas en que los ciudadanos ejercen el derecho a la participación política.

¹⁷ Corte IDH. Caso *Yatama vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127.

¹⁸ Corte IDH. Caso *San Miguel Sosa y otras vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348; y Corte IDH. Caso *López Mendoza vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011. Serie C No. 233.

Este derecho implica que los ciudadanos puedan elegir libremente y en condiciones de igualdad a quienes los representen.

La participación mediante el ejercicio del derecho a ser elegido implica que los ciudadanos puedan postularse como candidatos en condiciones de igualdad y que puedan ocupar los cargos públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad de votos necesarios para ello (Caso *Yatama*, párrs. 198-199).

El derecho a acceder a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad protege el acceso a una forma directa de participación en el diseño, implementación, desarrollo y ejecución de las directrices políticas estatales a través de funciones públicas. Estas condiciones generales de igualdad están referidas no sólo al acceso a la función pública por elección popular, sino también mediante un nombramiento o designación. El respeto y garantía del acceso a un cargo público se cumple cuando los criterios y procedimientos para el nombramiento, ascenso, suspensión y destitución sean razonables y objetivos (Casos *Yatama*, parr. 200; *Castañeda*, párr. 150; *Apitz Barbera y otros vs. Venezuela*, parr. 206).¹⁹

Ahora bien, ese derecho constituiría una garantía insuficiente si no está acompañado por la protección efectiva de la *permanencia* en el cargo al que se accede. Más aún si se atiende a la estabilidad como componente a dicho cargo. Este criterio fue aplicado, por ejemplo, en la sentencia al caso *Reverón Trujillo vs. Venezuela*. En este asunto, la diferencia de trato entre jueces titulares que contaban con una garantía de inamovilidad plena, y jueces “provisorios” o temporales, que no tenían ninguna protección a esa garantía, no obedeció a un criterio razonable. El acto administrativo mediante el cual el organismo competente había destituido a la juez-víctima no estuvo ajustado a derecho.

Por otra parte, el artículo 23.1 b) consagra el derecho y la oportunidad de votar y de ser elegido. Este derecho debe ejercerse mediante el verificativo de elecciones

¹⁹ Corte IDH. Caso *Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182.

periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores. Más allá de estas características del proceso electoral (elecciones periódicas y auténticas) y de los principios del sufragio (universal, igual, secreto, que refleje la libre expresión de la voluntad popular), la Convención Americana no establece una modalidad específica o un sistema electoral particular mediante el cual los derechos a votar y ser elegido deban ser ejercidos (Caso *Castañeda*, párr. 197).

B) Restricciones

La mera previsión y aplicación de requisitos para ejercer los derechos políticos no constituye, por sí mismo, restricciones indebidas a los mismos. Estos derechos no son absolutos y pueden, por tanto, sujetarse a limitaciones.

La Convención Americana establece estándares dentro de los cuales los Estados pueden legítimamente y deben regular los derechos políticos, para hacerlos viables. Esas limitaciones o restricciones pueden tener lugar cuando su regulación cumpla con los requisitos de legalidad, se dirija a cumplir una finalidad legítima, y que sea necesaria y proporcional en una sociedad democrática. Esto es, cuando sea razonable de acuerdo con los principios de la democracia representativa (Casos *Yatama*, párr. 206; *Castañeda*, párr. 149).

De conformidad con el artículo 29, a) de la Convención, no puede limitarse el alcance pleno de los derechos políticos de modo que su reglamentación, o las decisiones que se adopten en su aplicación, se conviertan en un impedimento para que las personas efectivamente participen en la conducción del Estado. Tampoco pueden limitarse cuando dicha participación se torne ilusoria, privando a tales derechos de su contenido esencial.

La observancia del principio de legalidad exige que el Estado defina de manera precisa, mediante una ley, los requisitos para que los ciudadanos puedan participar en la contienda electoral. Dicha ley debe estipular claramente el procedimiento

electoral que antecede a las elecciones. De acuerdo con el art. 23.2 de la Convención, la restricción legal no puede ser discriminatoria, debe basarse en criterios razonables, atender a un propósito útil y oportuno que la haga necesaria para satisfacer un interés público imperativo, y ser proporcional a ese objetivo. Cuando haya varias opciones para alcanzar ese fin, debe seleccionarse la que restrinja menos el derecho protegido y guarde mayor proporcionalidad con el propósito que se persigue (Caso *Yatama*, párrs. 204 y 206).

El Estado debe adoptar todas las medidas que sean necesarias para garantizar el ejercicio pleno, igualitario y no discriminatorio de los derechos políticos. Estas medidas, a su vez, deben tomar en cuenta la situación de debilidad o desvalimiento en la que se encuentran sectores o grupos sociales en situación de vulnerabilidad o de marginalidad, como los pueblos y comunidades indígenas o étnicas (Casos *Yatama*, párr. 201; *Chitay Nech vs. Guatemala*, párr. 106).²⁰

En relación con las restricciones, cabe señalar que la Corte también ha interpretado que del artículo 23 se desprenden obligaciones positivas del Estado, de carácter “específico”. El Estado tiene la obligación de diseñar un sistema que permita elegir a representantes populares para que conduzcan los asuntos públicos. La regulación de la ley no solamente debe estar destinada a establecer límites a los derechos políticos. Más allá de ello, los Estados deben organizar sistemas electorales desde la perspectiva normativa e institucional: establecer un complejo número de condiciones y formalidades que posibiliten el ejercicio a votar y ser votado (Caso *Castañeda*, párr. 157).

En el ámbito de las restricciones, en efecto, la Corte no ha tenido ocasión de pronunciarse en su jurisprudencia respecto a los alcances del derecho a ser elegido en una lógica indefinida. Tampoco en lo que concierne al cargo de presidente de un Estado, o si esa posibilidad constituiría, o no, un derecho humano.

²⁰ Corte IDH. Caso *Chitay Nech y otros vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010. Serie C No. 212.

IV. Jurisprudencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en México respecto a si la reelección constituye un derecho humano

En su desarrollo jurisprudencial, la Sala Superior del TEPJF ha estimado que, *per se*, no es posible sostener el carácter de derecho humano a la reelección. A juicio del máximo tribunal electoral mexicano, la reelección constituye una posibilidad de ejercer el que sí es el derecho humano a ser elegido, después de haber desempeñado un primer periodo y de haber cumplido con las condiciones y requisitos previstos en la ley.

En esa tesitura, ha precisado que la naturaleza jurídica de la reelección es la de ser una modalidad del derecho a votar y, por tanto, que es susceptible de ser modulada o restringida, a partir de un ejercicio de ponderación con otros derechos o valores constitucionalmente relevantes.

Así, ha considerado que la reelección supone la *opción jurídica* de que, quien haya desempeñado algún cargo de elección popular, pueda contender nuevamente por el mismo, al finalizar el periodo de su mandato. Ello en la medida que cumpla con las condiciones y requisitos legales y estatutarios previstos para su ejercicio, sin que el ordenamiento jurídico mexicano conceda el derecho a ser postulado necesariamente, o a ser registrado en una candidatura al mismo puesto. Es decir, no supone una garantía de permanencia (SUP-JDC-1172/2017).

Sostuvo también que dicha “posibilidad es suficiente para considerar que la regulación de la reelección entra en el ámbito de tutela del derecho a ser votado, con independencia de que la postulación dependa del cumplimiento de los requisitos establecidos en la legislación y en la normativa interna de los partidos” y que constituye una “modalidad” de dicho derecho.

En la sentencia del SUP-JRC-4/2018 también se precisó que la posibilidad de reelección en el ámbito municipal prevista en el párrafo segundo de la Base I del

artículo 115 de la Constitución mexicana, es una disposición que permite: (i) la libertad del votante de traer de nuevo a la representación política a los servidores públicos que, a su juicio, reúne los atributos necesarios para mantenerse en el cargo; (ii) la libertad de ser elegido consecutivamente siguiendo las condiciones legales, y (iii) la responsabilidad del candidato de someter a escrutinio público el juicio de los resultados de su gobierno.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la reelección busca una estrecha relación entre los funcionarios y el electorado, a fin de garantizar una mayor participación política y asegurar una mejor rendición de cuentas (acción de inconstitucionalidad 126/2015 y su acumulada 127/2015).

Sin embargo, también sostuvo que se trata de un mandato determinado que debe cumplirse en los términos establecidos en la legislación aplicable y que la propia Constitución prevé requisitos que dependen de otros condicionamientos como, por ejemplo, que existe una postulación por el mismo partido político, lo cual, a su vez, depende de sus procesos de auto organización. Por ello, la posibilidad de reelección está supeditada a la realización de otros derechos.

Asimismo, en la sentencia del SUP-JDC-35/2018 el Tribunal Electoral argumentó que la reelección como modalidad del derecho a ser votado, no constituye un derecho adquirido inherente al cargo, que permita una postulación de forma obligatoria o automática para los partidos políticos. Se confirmó que se trata de la posibilidad de ser postulado siempre que se cumplan los procedimientos y requisitos establecidos por cada instituto político para la conformación de sus candidaturas.

En esa misma sentencia se estimó que “e[ra] dable sostener que la elección consecutiva es una modalidad del derecho a ser votado que se proyecta como una situación contingente (que puede o no suceder) y que, por tanto, no es un derecho adquirido que haya entrado al dominio de los funcionarios públicos por el hecho de haber resultado electos por primera ocasión y sean militantes de un partido político”.

En ese contexto, el TEPJF ha considerado que, al no constituir la reelección una figura jurídica que constituya un derecho humano, no existe obligación de que la ciudadanía que ya ha ocupado un cargo de elección popular, adquiera su postulación de forma automática. Sino que la reelección es una variante del ejercicio del derecho de ser votado, limitada o supeditada a la realización de otros derechos previstos en la Constitución Federal, en los tratados internacionales y/o en la normativa electoral, como la libertad de los partidos políticos para definir sus candidaturas o aplicación del principio de paridad en las mismas. Análogas consideraciones se esgrimieron en otros recientes precedentes como en las sentencias al SUP-JDC-35/2018 y sus acumulados, y JDC-1172/2018.

Cabe destacar que estas consideraciones fueron desarrolladas por el TEPJF en torno a casos en los que se discutía la figura de la reelección en cargos legislativos o municipales, no en torno al presidente de la República, respecto del cual la Constitución federal impone una prohibición expresa de reelección de manera absoluta al concluirse su único periodo en el cargo por seis años (art. 83).

V. Consideraciones sobre las preguntas formuladas por el Estado de Colombia

A) Sobre la primera pregunta ¿La reelección presidencial indefinida es un derecho humano?

Tal como se desprende del apartado I de estas consideraciones, se estima que los interrogantes planteados por el Estado de Colombia son dos cuestiones diferenciadas, pero íntimamente relacionadas entre sí: si bajo el sistema interamericano de los derechos humanos es posible sustentar un pretendido derecho humano a la reelección por parte de quien ocupa el cargo de presidente o presidenta en un Estado parte; y segundo, si esa pretensión podría incluso considerarse como prohibida por la Convención Americana.

La Carta Democrática Interamericana aprobada por los ministros de relaciones exteriores de las Américas el 11 de septiembre de 2001 durante la respectiva asamblea extraordinaria de la OEA, señala lo siguiente:

“[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” (cursivas añadidas).

También el Informe de la Comisión de Venecia del 2018, ya citado con anterioridad, ha identificado que en la actualidad un grupo importante de las democracias modernas son representativas, esto es, se erigen en regímenes que permiten a las personas la construcción de un gobierno bajo una lógica de representación política. En este contexto, la reelección en términos del derecho internacional de los derechos humanos puede comprenderse conceptualmente como:

“La posibilidad de ser elegido después de haber ocupado un cargo durante un período de gobierno. Existe una relación entre la reelección y el derecho humano de postularse en elecciones, interpretado como parte del derecho de participación política. Sin embargo, esto plantea la pregunta de si la reelección es también un derecho humano fundamental o meramente un aspecto específico del funcionamiento de la institución de que se trate. Las cláusulas de limitación a la reelección presidencial se plasman en los capítulos constitucionales que se refieren a la institución de la presidencia, y no en las declaraciones de derechos. Por lo tanto, es importante mencionar que una Constitución comprende no solamente derechos sino también disposiciones sobre el funcionamiento de las instituciones democráticas. Hay también principios, instituciones y mandatos. La ‘Constitución de los derechos’ forma parte esencial de una Constitución en la tradición constitucional, pero también la ‘Constitución de los poderes’ o la estructura de gobierno (artículo 16 de

la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano francesa o Declaración de Derechos de Virginia)".²¹

En esta tesitura, la reelección, por sí misma, como ha sostenido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en México (lo que se destacó en el apartado IV de estas consideraciones) no puede estimarse como un derecho humano, y que tampoco está previsto en el derecho internacional de los derechos humanos la titularidad de un derecho de participación política que conceda a quien lo ejerce el ejercicio ilimitado temporal o vitaliciamente de la posibilidad de ser elegido.

En efecto, la reelección presidencial no podría concebirse como un derecho humano, ni como derecho de posible configuración legal, de ejercicio intemporal, para acceder de modo indefinido o vitalicio al máximo cargo de Jefe de Estado de una nación, aun cuando ese acceso pretendiera sustentarse en el derecho al voto pretendidamente libre de la ciudadanía.

Como lo ha sostenido el Tribunal Electoral de México, incluso la elección consecutiva es una modalidad del derecho a ser votado que se proyecta como una situación contingente (que puede o no suceder) y que, por tanto, no constituye siquiera un derecho adquirido que haya entrado al dominio de los funcionarios públicos por el hecho de haber resultado electos en una primera ocasión y sean militantes de un partido político.

Como se desprende del apartado III de estas consideraciones, donde se desarrolla sintéticamente la jurisprudencia interamericana relevante, el derecho a participar en elecciones (entre ellas, las presidenciales) se basa en el principio de contar con condiciones de ser votado mediante elecciones periódicas, auténticas, por sufragio universal, igual y secreto. Una persona que ya ha ejercido el cargo presidencial satisfizo su derecho a ser libremente elegido en el momento en que ha resultado ganador en una primera contienda electoral. La misma libertad de elección

²¹ Informe de la Comisión de Venecia, *cit. supra* nota 11, p. 17.

ha tenido lugar por parte de los electores cuando optaron por esa opción presidencial.

Pero la posibilidad de una sucesiva elección en el mismo cargo, como también coinciden la mayoría de las tradiciones constitucionales y de democracias representativas latinoamericanas (a las que se aludió en el apartado II) enseñan distintas modalidades de reelección presidencial con plazos definidos. Estas modalidades no implican posibilidad alguna de presentación sin límites de tiempo de una candidatura presidencial. Ninguna de ellas incluso se encuentra exenta de un análisis de proporcionalidad a los estándares de una sociedad democrática. Tampoco esas categorías de reelección llevan implícita la indeterminación del tiempo para el ejercicio del cargo presidencial popularmente conferido. En efecto:

“No existen evidencias empíricas que puedan demostrar que el contenido actual del derecho de postularse en una elección es insuficiente para garantizar la participación en la función pública. Por el contrario, parecería que las circunstancias que generaron la restricción más común al derecho de contender por cargos (por ejemplo, la necesidad de evitar que los titulares en funciones tomen ventaja de su posición para perpetuarse en el poder o abusar de los recursos públicos) persisten en la mayoría de las democracias contemporáneas”.²²

La reelección indefinida al cargo presidencial no es consonante con el modelo de la democracia representativa sustentada por los instrumentos interamericanos. Como se destacó en el apartado III de estas consideraciones, el derecho a ser elegido y el derecho a la permanencia en el ejercicio del cargo al que se fue elegido pueden estar sujetos a distintas restricciones legítimas en una sociedad democrática. Esas limitaciones o restricciones pueden tener lugar cuando su regulación cumpla con los requisitos de legalidad, se dirija a cumplir una finalidad legítima, y que sea necesaria y proporcional en una sociedad democrática. Esto es,

²² Informe de la Comisión de Venecia, *cit. supra* nota 11, p. 19.

cuando sea razonable de acuerdo, justo, con los principios de la democracia representativa (Casos *Yatama*, párr. 206; *Castañeda*, párr. 149).

Por tanto, a la primera pregunta de esta consulta, la consideración jurídica más adecuada a partir del sistema interamericano de derechos humanos, y con base en lo que análogamente ha sustentado el propio Tribunal Electoral en su jurisprudencia, es que la reelección presidencial indefinida no podría avalarse como un derecho humano protegido por el artículo 23 de la Convención Americana.

B) Sobre la segunda pregunta ¿La reelección presidencial indefinida está prohibida por la Convención?

Respecto a la segunda cuestión planteada, la reelección presidencial indefinida no sólo no constituye un derecho humano, sino que se trata de una figura prohibida por la Convención Americana.

En efecto, la prohibición de la reelección presidencial en alguno de los sistemas democráticos latinoamericanos (como el caso de la Constitución de México), no puede interpretarse como una violación a la Convención de cara a un pretendido derecho a ser elegido a cargos de elección popular. Por el contrario, la no prohibición de reelección presidencial indefinida en sistemas internos podría ser motivo de incumplimiento a los compromisos adquiridos por los Estados miembros del sistema interamericano. En palabras de la Comisión de Venecia:

“La literatura subraya el peligro de abuso de poder por parte de los mandatarios que se proponen prolongar su permanencia. Algunos autores señalan que los regímenes presidenciales le dan al presidente una ventaja excesiva cuando se postulan para reelección; por lo tanto, los límites a la reelección ‘tienen el propósito de evitar que los mandatarios aprovechen sus posiciones para permanecer en el poder’ y garantizar a los otros candidatos un terreno de juego equitativo. [...] En los sistemas presidenciales, el mandato ilimitado conduce al peligro de

tener un 'monarca republicano'. Estos argumentos son más sólidos en el caso de la reelección inmediata".²³

Los Estados que han adoptado el sistema presidencial deben imponer medidas o limitaciones constitucionales para restringir los periodos de los presidentes a fin de preservar un sistema de controles y equilibrios constitucionales, los cuales han tenido una explicación democrática desde los orígenes del constitucionalismo, y que se ha confirmado con el advenimiento del constitucionalismo democrático de derecho.

Los límites de la reelección presidencial tienen el propósito de proteger a la democracia ante cualquier posible dictadura. El propósito de esos límites es fortalecer la propia democracia, porque ofrecen una oportunidad a los votantes de entrar en contacto con otras propuestas de gobierno en términos de pluralidad política. También posibilita la pluralidad partidista y de proposiciones individuales de gobierno al interior del partido o de la agrupación política afín al propio presidente de turno. Asimismo, ofrece una oportunidad a otros ciudadanos de ejercer cargos elegibles y dinamizar la alternancia política. En el sentido de lo que dispone el artículo 6º de la Carta Democrática Interamericana: "promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia".

Es posible considerar que al establecerse límites a la reelección se restringen los derechos políticos del candidato presidencial, como se ha visto. Pero es un aspecto de especial entidad considerar al mismo tiempo que en el supuesto en análisis se trata de un candidato que, a la vez, ostenta el propio poder presidencial, lo cual dista de carecer de importancia democrática y del principio de equidad. Ello, considerando que la proclividad al uso del aparato del Estado y de recursos públicos en beneficio de la continuidad en el poder es exponencial. En ese sentido, también podría implicar violaciones a las condiciones generales de igualdad, o no discriminatorias, de acceso a los cargos públicos mediante contiendas electorales.

²³ Informe de la Comisión de Venecia, *cit. supra* nota 11, p. 20.

Por ello, la adopción de medidas legislativas al respecto debe decantarse por la restricción del acceso indefinido al cargo, en términos también de protección al derecho colectivo de la ciudadanía al pluralismo político y a cancelar la posibilidad de un gobierno cuyo continuismo se aproxime a un régimen de señales dictatoriales que, en definitiva, se erige como un esquema antitético de cualquier democracia. Como lo ha sostenido la Corte Interamericana, los derechos políticos buscan el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político (*Caso Castañeda Gutman*, párrs. 140-143). No podrían sustentar entonces su debilitamiento o la unipersonalidad política en la figura presidencial.²⁴

Por tanto, dado que es inconsecuente argumentar un pretendido derecho humano a la reelección por un supuesto derecho a ser elegido, derivada de la “soberana voluntad del pueblo” o del “interés general”, deben minimizarse las pretensiones personales del gobernante que ocupa la máxima magistratura del Estado a contender ilimitadamente al mismo cargo.²⁵ Ésta se erige entonces como una pretensión prohibida por la Convención Americana porque lo contrario beneficiaría la conformación de un liderazgo oligárquico que contaría con una infraestructura institucional y de propaganda política predominante, en la búsqueda de apoderarse de la posición ejecutiva del Estado.

Lo anterior también facilitaría la imposibilidad de la alternancia legítima y la minimización de la disidencia, la oposición, el pluralismo y la alternancia política, como se ha afirmado, así como la competencia electoral genuina en las elecciones presidenciales, en beneficio de la perpetuación de un individuo en el poder.

Esta última consecuencia constituiría un signo contrario definitivo al sistema democrático y a la lógica de los derechos humanos protegidos por la Convención, en términos de su artículo 29, inciso c), según el cual ninguna de sus disposiciones puede interpretarse en el sentido de “excluir otros derechos y garantías que son

²⁴ Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184.

²⁵ Informe de la Comisión de Venecia, *cit. supra* nota 11, p. 21.

inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno”.

Escuela Judicial Electoral
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (México)



Dra. Gabriela Dolores Ruvalcaba Garcia

Directora General



Dr. José Alfonso Herrera Garcia

Jefe de Unidad Académica

Escuela Judicial Electoral del TEPJF

Virginia #68, Col. Parque San Andrés

Alcaldía Coyoacán, Ciudad de México