

AMICUS CURIAE

PRESENTADO ANTE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS POR LA ESCUELA LIBRE DE DERECHO

ESCRITO DE OBSERVACIONES CON RELACIÓN A LA SOLICITUD DE OPINIÓN CONSULTIVA ELEVADA A LA CORTE INTERAMERICANA POR LA REPÚBLICA DE COLOMBIA.

ÍNDICE

| | |
|--|-----------|
| I. ÍNDICE DE ABREVIATURAS..... | 7 |
| II- . PRESENTACIÓN DEL AMICUS CURIAE..... | 8 |
| III. INTRODUCCIÓN: LA NOCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS..... | 14 |
| IV. ESTUDIO DE FONDO. PLANEAMIENTO ANTE LA CORTE IDH POR PARTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA..... | 18 |
| 4.1. BREVE REFERENCIA SOBRE EL ESTATUS DE LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL EN LA REGIÓN..... | 18 |
| 4.2. CUESTIÓN PRELIMINAR | |
| 4.2.1 LA REELECCIÓN EN SENTIDO AMPLIO Y EL ESTÁNDAR DE REGULACIÓN OPTATIVA | 27 |
| 4.2.2. LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL INDEFINIDA..... | 32 |
| 4.3. PREGUNTA 1. | |
| 4.3.1 ¿LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL INDEFINIDA ES UN DERECHO HUMANO?..... | 35 |
| 4.3.2 ¿RESULTA CONTRARIO A LA CADH PROHIBIR O LIMITAR LA REELECCIÓN INDEFINIDA PARA QUIENES DETENTAN EL CARGO Y/O PARA LA CIUDADANÍA?..... | 37 |
| 4.3.3 ¿LA LIMITACIÓN O PROHIBICIÓN ES UNA RESTRICCIÓN ACORDE A LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD SEGÚN LA | |



| | |
|---|----|
| JURISPRUDENCIA DE LA CORTE IDH?..... | 42 |
| 4.4. PREGUNTA 2. | |
| 4.4.1 ¿QUÉ CONSECUENCIAS ACARREA LA MODIFICACIÓN EN EL SENTIDO DE INTRODUCIR LA REELECCIÓN INDEFINIDA O FÓRMULAS ANÁLOGAS?..... | 47 |
| 4.4.2 ¿QUÉ DERECHOS POLÍTICOS A LA LUZ DEL SISTEMA INTERAMERICANO SE VERÍAN AFECTADOS?..... | 47 |
| V. CONCLUSIONES..... | 50 |

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

| Abreviaturas | Contenido o significado |
|----------------------------|---|
| CADH o Convención | Convención Americana sobre Derechos Humanos |
| Carta de la OEA | Carta de la Organización de Estados Americanos |
| CIDH | Comisión Interamericana de Derechos Humanos |
| Colombia | República de Colombia |
| Comisión | Comisión Interamericana de Derechos Humanos |
| Comisión de Venecia | Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho |
| Corte Africana | Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos |
| Corte IDH | Corte Interamericana de Derechos Humanos |
| CIJ | Corte Internacional de Justicia |
| CPI | Corte Penal Internacional |
| CVDT | <i>Convención de Viena sobre el derecho de los tratados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales</i> |
| DADDH | Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre |
| DUDH | Declaración Universal de los Derechos Humanos |
| ELD | Escuela Libre de Derecho |
| ICJ | Corte Internacional de Justicia |
| OEA | Organización de Estados Americanos |
| OC | Opinión Consultiva |
| ONU | Organización de las Naciones Unidas |
| PIDCP | Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos |
| PIDESC | Pacto Internacional de Derechos Económicos, sociales y Culturales |
| Reglamento | Reglamento de la Corte IDH |
| Solicitud, Solicitud de OC | Solicitud de opinión consultiva solicitada por la República de Colombia |
| TEDH o ECHR | Tribunal Europeo de Derechos Humanos |

II. PRESENTACIÓN DEL AMICUS CURIAE

Como parte del sistema de protección de derechos humanos del Sistema Interamericano, con fundamento en el artículo 33 inciso b) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, -y tal como lo establecido en la Opinión Consultiva OC-1/82-, la Corte IDH posee competencia consultiva sobre la interpretación de la Convención Americana, y de otros tratados concernientes a la protección de derechos humanos, con el objeto de coadyuvar al cumplimiento de las obligaciones internacionales de los Estados Americanos en lo que concierne a dicha protección. Cabe mencionar que la Corte IDH tiene un amplio poder de apreciación para emitir la opinión solicitada, y que ésta debe basarse en cuestiones que sean relevantes para la protección y salvaguarda de los derechos humanos.

En ese tenor, la Escuela Libre de Derecho comparece respetuosamente en calidad de *Amicus Curiae*, en atención a la invitación pública emitida por esa Honorable Corte IDH, que, con fundamento en el artículo 73.3 del Reglamento de la Corte IDH, tiene como objetivo la presentación de un dictamen escrito sobre las cuestiones planteadas en la solicitud de opinión consultiva promovida por Colombia el pasado 21 de octubre del 2019. Por las razones aducidas, se procede al análisis de los requisitos formales de la presente solicitud consultiva.

A. *Formular con precisión las preguntas específicas sobre las cuales se requiere la opinión de la Corte.-* Colombia dividió su solicitud en dos grandes preguntas o planteamientos estructuradas de la siguiente manera:

PRIMERA PREGUNTA

A la luz del derecho internacional *¿Es la reelección presidencial indefinida un derecho humano protegido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos? En 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?*

SEGUNDA PREGUNTA

En el evento en que un Estado modifique o busque modificar su ordenamiento jurídico para asegurar, promover, propiciar o prolongar la permanencia de un gobernante en el poder mediante la reelección persigues el 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 el 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 su país?

En ese tenor, al someter a consideración de la Corte los anteriores planteamientos sobre las cuales basa su solicitud de opinión consultiva, Colombia ha dado cumplimiento al primer requisito reglamentario de carácter formal.

B. Especificar las disposiciones que deben ser interpretadas. - La solicitud de Opinión Consultiva pretende obtener la interpretación de la Corte sobre tres instrumentos internacionales:

1. La Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre.- Los cuatro párrafos no numerados de la parte de considerandos de la resolución de la IX Conferencia Americana por medio de la cual se adoptó la Declaración Americana; Los seis párrafos no numerados del Preámbulo de la Declaración misma; artículo XX, “Derecho de sufragio y de participación en el gobierno; y artículo XXXIII, “Deber de obediencia a la ley”.

2. La Carta de la Organización de Estados Americanos.- En sus párrafos primero a quinto, no numerados, del Preámbulo; y Artículo 3.d).

3.- Convención Americana sobre Derechos Humanos.- Los cinco párrafos, no numerados del Preámbulo; artículo 1, “Obligación de Respetar los Derechos”; artículo 2, “Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno”; artículo 23 “Derechos Políticos”; artículo 24 “Igualdad ante la Ley”; artículo 29 “Normas de Interpretación”; y artículo 32.2, Correlación entre Deberes y Derechos”.

4.- Carta Democrática Interamericana.- Párrafos primero, quinto, sexto, octavo, noveno, decimosexto, decimoséptimo, decimonoveno y vigésimo, no numerados, del Preámbulo; artículo 2; Artículo 3; Artículo 4; Artículo 5; artículo 6; y artículo 7.”

Estas disposiciones a interpretar han sido especificadas con claridad, por lo que se constata que la solicitud planteada se encuentra efectivamente vinculada con los propósitos de la Convención. De ahí que se considere que, a partir de dichas disposiciones plasmadas en la página 15 y 16 de la solicitud, la República de Colombia ha dado cumplimiento al segundo requisito formal.

C. Las Consideraciones que originan la consulta. - La República de Colombia cubrió el requisito de facilitar la comprensión de los hechos pertinentes y del contexto legal que motivan la consulta, al resaltarlos de la siguiente manera:

“24. La emisión de la opinión solicitada se justifica a partir de la diversidad de posturas existentes en los países del continente en relación con la aplicación de la figura de la reelección presidencial: mientras que algunos Estados han limitado la reelección presidencial, otros han promovido recientemente reformas constitucionales o interpretaciones judiciales tendientes a permitirla, incluso de manera indefinida, favoreciendo a los gobernantes que se encuentran en el poder. Siendo así, existe actualmente un contexto complejo en el continente, lo cual ha motivado

pronunciamientos por parte la Corte IDH y el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas.”¹

Colombia plantea sobre el hecho de que su solicitud ha sido formulada en términos abstractos y que las cuestiones que se manifiestan en ella son de aplicabilidad general, como corresponde a una cuestión jurídica sometida a la competencia consultiva de la Corte.

Actualmente, la reelección presidencial se encuentra prohibida en Colombia y el gobierno de aquel país afirma no tener interés alguno en que dicha figura sea restablecida en el ordenamiento jurídico nacional, así que las consideraciones que motivan su consulta son las diversas interpretaciones realizadas por diferentes autoridades de varios Estados americanos en relación con este asunto.

La reelección presidencial indefinida, da lugar a serias tensiones entre el derecho ser elegido de la persona que se encuentran en el poder y el derecho de los ciudadanos a elegir libremente, en el marco de elecciones periódicas auténticas. Esta situación da lugar a múltiples interrogantes en relación consolidación y estabilidad de las democracias y la protección de los derechos humanos en las Américas, asunto del cual todos los Estados miembros de la OEA tienen interés legítimo.

De esta manera, la primera pregunta buscar determinar si la reelección presidencial indefinida constituye un derecho humano protegido bajo la CADH. 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 de los electores.

En cuanto a la segunda pregunta, con ella se busca esclarecer cuáles son los efectos que tiene la adopción de modificaciones normativas tendientes 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 el Estado de Derecho. Se busca determinar si el hecho de permitir esta reelección indefinida, facilitando la permanencia de un gobernante del poder, puede resultar contrario a las obligaciones adquiridas por los Estados bajo la Convención.

D. Nombre y dirección del agente o de los delegados designados para representar al Estado ante la Corte. - Este requisito se satisfizo adecuadamente al designar al Doctor Camilo Gómez Alzate como Agente de la República de Colombia y como dirección de Notificación *la Agencia*

¹ República de Colombia, *Solicitud de Opinión Consultiva relativa a la figura de la reelección presidencial indefinida en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, recibida el 21 de octubre de 2019. párr. 24. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/soc_04_19_es.pdf.

Nacional de Defensa Jurídica del Estado en la Carrera 7, No. 75-66, 3er piso en Bogotá DC, Colombia.

E. Competencia: A la luz de lo dispuesto en el artículo 64.1 de la Convención Americana, la Corte es plenamente competente para ocuparse de la Solicitud y para responder las preguntas que se le formulan.

Competencia Ratione Personae: Queda establecida por el hecho de que la República de Colombia, como solicitante, es Estado miembro de la OEA y ratificó la CADH el 28 de mayo de 1973. Por lo tanto, tiene la facultad convencional para solicitar a la Corte IDH esta opinión consultiva.

Competencia Ratione Loci: La Corte IDH la tiene, por cuanto la consulta se refiere a la protección de los derechos humanos en cualquier Estado del sistema interamericano.

Competencia Ratione Materiae: La consulta se refiere a la interpretación de la Convención y de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos, en particular la Carta de la OEA, la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre de 1948 y la Carta Democrática Interamericana.

Como parte del sistema de protección de derechos humanos del Sistema Interamericano, con fundamento en el artículo 33 inciso b) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, -y tal como lo estableció en la Opinión Consultiva OC-1/82-, la Corte IDH posee competencia consultiva sobre la interpretación de la Convención Americana, y de otros tratados concernientes a la protección de derechos humanos, con el objeto de coadyuvar al cumplimiento de las obligaciones internacionales de los Estados Americanos en lo que concierne a dicha protección. Cabe mencionar que la Corte IDH tiene un amplio poder de apreciación para emitir la opinión solicitada, y que ésta debe basarse en cuestiones que sean relevantes para la protección y salvaguarda de los derechos humanos.

Asimismo, cabe señalar que en la Opinión Consultiva OC-10/89 la Corte concede en que: "(...) La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre no es un tratado"², Sin embargo, el tribunal interamericano posee competencia para interpretarla: "(...) en relación con la Carta y la Convención Americana de Derechos Humanos u otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados Americanos."³

² CIDH, *Opinión Consultiva OC-10/89 Interpretación de la declaración americana de los derechos y deberes del hombre en el marco del artículo 64 de la convención americana sobre derechos humanos* del 14 de Julio de 1989 disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1263.pdf>

³ *Ibidem.*

De esta forma, la Corte IDH cuenta con facultades amplias para efectos de pronunciarse sobre el planteamiento presentado por Colombia.

Ahora bien, una vez revisado el cumplimiento de los *requisitos formales*, y a partir de que la Corte IDH pueda considerarlos como satisfechos, procede el análisis sobre la *Admisibilidad de la Consulta*, bajo el razonamiento de que al ser una facultad permisiva, este órgano jurisdiccional no está obligado a resolver todas las consultas que se le sometan, pudiendo inhibirse de responder.

Ello abarca la facultad de apreciación sobre si las circunstancias en que se basa la petición son tales que la lleven a no emitir respuesta alguna, pero es factible concluir que la Corte IDH puede pronunciarse en el sentido de admitir la consulta planteada, ya que se centra en la interpretación de la CADH y a otros instrumentos internacionales de la OEA. La Corte IDH ha manifestado en ocasiones anteriores que:

[...] “no alberga duda alguna en cuanto a su competencia para emitir la opinión consultiva solicitada [...] El artículo 64 de la Convención es claro y explícito al facultar a la Corte a emitir opiniones consultivas "acerca de la interpretación de esta Convención", lo cual es precisamente lo que solicita la Comisión. Además, el artículo 2.2 del Estatuto de la Corte, aprobado por la Asamblea General de la OEA en su Noveno Período Ordinario de Sesiones, en octubre de 1979, dispone que "su función consultiva se rige por las disposiciones del artículo 64 de la Convención”⁴.

Tampoco es un asunto que eventualmente podría ser sometido a la Corte IDH en el marco de un procedimiento contencioso, derivado de la abstracción de las preguntas realizadas. Ello, en razón de que como bien menciona Colombia, la solicitud de Opinión Consultiva planteada se refiere a tres aspectos de alcance general:

“[...]
(*uno*) La caracterización de la reelección presidencial como un presunto derecho humano protegido por la Convención Americana;
(*dos*) La capacidad de los Estados para limitar o prohibir la reelección presidencial y, en particular, si ello restringe ilegítimamente los derechos de los candidatos o de los electores; y
(*tres*) Los efectos que generaría permitir la permanencia de un gobernante en el poder mediante la reelección presidencial indefinida sobre los derechos humanos de las personas que se encuentran bajo la jurisdicción de los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos, y en particular, sobre sus derechos políticos.
[...].”

⁴ Corte IDH, *Opinión Consultiva OC-2/82 sobre el Efecto de las Reservas sobre la entrada en vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (arts. 74 y 75)*, del 24 de septiembre de 1982, Serie A, No. 2, párr. 12.

De esta manera, el pronunciamiento que eventualmente se emita proporcionará orientación, no sólo a la República de Colombia como Estado solicitante, sino a todos los Estados miembros del sistema interamericano, tal como lo afirmó la propia Corte IDH en la Opinión Consultiva OC-3/83:

“[I]a Convención, al permitir a los Estados Miembros y a los órganos de la OEA solicitar opiniones consultivas, crea un sistema paralelo al del artículo 62 y ofrece un método judicial alternativo de carácter consultivo, destinado a ayudar a los Estados y órganos a cumplir y a aplicar tratados en materia de derechos humanos, sin someterlos al formalismo y al sistema de sanciones que caracteriza el proceso contencioso⁵.

No obstante que la cláusula es de naturaleza procedimental, si la Corte IDH admite la solicitud de consulta, su pronunciamiento tendrá un peso específico en el contexto político y jurídico en el ámbito internacional, debido a que la determinación correspondiente sería el resultado de la interpretación que realice la Corte IDH sobre las repercusiones de la reelección presidencial a la luz del sistema convencional de los derechos humanos.

En este orden de ideas y derivado de la diversidad de posturas existentes en los países del continente americano en relación con la figura de la reelección presidencial, específicamente las múltiples interpretaciones realizadas por las autoridades ejecutivas y judiciales, la opinión que pueda llegar a emitir la Corte con respecto a estas cuestiones tiene una trascendencia permanente y servirá a todos los Estados miembros, a la Organización y a sus órganos, para esclarecer el contexto jurídico complejo en el que se ha venido desarrollando la figura de la reelección presidencial, las limitaciones legítimas y proporcionales que admite dicha figura dentro del marco interamericano de derechos humanos y los efectos de una posible modificación normativa tendiente a permitir la reelección presidencial indefinida en las obligaciones convencionales de los Estados.

La opinión consultiva que emitiera la Corte, en caso de ser admitida la solicitud, podría contribuir positivamente a la protección y defensa de los derechos políticos y al sistema democrático de la región determinando, a los alcances de la reelección en el sistema interamericano, en particular, la reelección indefinida. La democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte y por ello constituye un principio reafirmado por los Estados Americanos en la Carta de la OEA, instrumento fundamental del sistema interamericano. Así, la Corte IDH puede conformar una guía u hoja de ruta para actuar en caso de que un Estado del continente se sienta inclinado a tomar acciones encaminadas a establecer, regular o suprimir la figura de la reelección presidencial indefinida.

Así, la Escuela Libre de Derecho comparece respetuosamente en calidad de *Amicus Curiae*, y considera que se cumplen los requisitos de presente solicitud de opinión consultiva promovida por Colombia el pasado 21 de octubre del 2019.

⁵ Corte IDH, *Opinión Consultiva OC-3/83 Restricciones a la pena de muerte (arts. 4.2 y 4.4 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, del 8 de septiembre de 1983. Serie A No. 3, párr. 43.

III. INTRODUCCIÓN: LA NOCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

La gran mayoría de las democracias modernas son de carácter representativas, por lo que las elecciones son la vía idónea para permitir que las personas se involucren en el establecimiento de un gobierno.

Los derechos políticos permiten a las personas elegir a los funcionarios públicos u ocupar ellas mismas cargos públicos. El derecho de sufragio y de ser elegido son reconocidos como derechos humanos por diversos instrumentos internacionales y son elementos clave de los derechos políticos. Como derechos humanos reconocidos, todas las democracias modernas han establecido estos derechos políticos dentro de sus constituciones, sin embargo, su contenido específico cambia de país a país tal como se mostrará más adelante.

El derecho al voto activo y pasivo debe ejercerse a través de elecciones periódicas genuinas, mediante el sufragio universal y equitativo y mediante voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores. Estos son elementos esenciales para asegurar que los individuos participen en la vida política de su comunidad. Al igual que otros derechos humanos, protegen los cimientos de la libertad, la realización plena y los derechos fundamentales de cualquier persona, considerados como la condición esencial de la dignidad humana.

Así, la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* establece en su artículo 21:

- “1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.”

El PIDCP establece en su artículo 1 que: “Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. **En virtud de este derecho establecen libremente su condición política** y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural”

La *Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre* consagra en su artículo 20 que “Toda persona, legalmente capacitada, **tiene el derecho de tomar parte en el gobierno** de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres.”

El artículo 29, inciso c) de la CADH establece las pautas de interpretación de la Convención y prohíbe **la interpretación que implique la exclusión de derechos que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno.**

El artículo 32.2 de la CADH establece como una referencia en la interpretación de los derechos de la Convención a la idea de **sociedad democrática** de la siguiente manera: “Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común en una sociedad democrática”

La Carta de la OEA declara que la “...que la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región.”

Asimismo, en su artículo 2.b dispone que uno de sus propósitos fundamentales es el de “**promover y consolidar la democracia representativa** dentro del respeto al principio de no intervención”. Ello es relevante porque aunque todo Estado tiene una libertad en su jurisdicción interna, le compete igual a la Corte pronunciarse sobre los peligros que causaría la adopción de esta figura en los países americanos con acuerdo a su historia, esto en función del artículo 3 de la Carta.

Por otra parte, la democracia y el principio democrático tiene un lugar fundamental en el sistema interamericano como lo ha afirmado la Corte IDH “[l]a **democracia representativa** es determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte”⁶

La Corte IDH, en la Opinión Consultiva 5/85 ha señalado que: “**Las justas exigencias de la democracia deben [...] orientar la interpretación de la Convención** y, en particular, de aquellas disposiciones que están críticamente relacionadas **con la preservación y el funcionamiento de las instituciones democráticas**”⁷ (Énfasis propio).

En esta última, la Corte IDH destaca, en un ejercicio comparativo, que la noción europea de “medidas necesarias en una sociedad democrática” del artículo 10.2 de la Convención (Europea) para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales sería equivalente a la fuerza del artículo 29, inciso c) de la Convención relativa a la prohibición de interpretar en el sentido de “... excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la **forma democrática representativa de gobierno**” elemento normativo ya citado.

Por otra parte, en *Yatama vs Nicaragua* estableció una profunda doctrina judicial en el sentido de que el modelo de partidos políticos no puede excluir otras formas de participación política de pueblos y comunidades indígenas, ello en aras de prevalecer el principio de igualdad

⁶ Corte IDH, *Opinión Consultiva OC 6/86*, 1986, párr. 34.

⁷ Corte IDH, *Opinión Consultiva OC 5/85*, 1985, párr. 54.

y no discriminación.⁸ Dicha doctrina se repetiría en el caso *Castañeda Gutman vs México* en relación con las candidaturas independientes. Si bien es cierto no estableció un derecho a dicho tipo de candidatura y es optativo para cada Estado incluirlas o no, sí recomendó la idoneidad de discutir sobre de ello ante una patente crisis de partidos políticos.⁹ Más adelante en el desarrollo de los planteamientos acudiremos a la doctrina de este último asunto.

La interdependencia de los derechos políticos con el resto de los derechos es patente como lo afirmó la Comisión en el sentido de que “El ejercicio de los derechos políticos es ‘inseparable’ de los otros derechos humanos fundamentales”¹⁰

La Comisión también determinó que un determinado estatus de una legislación electoral puede impedir la garantía efectiva de los derechos políticos. En esa línea, si bien “... es facultad del Estado determinar la naturaleza y modalidades que deben asumir (...) los organismos electorales (...), siempre y cuando tales organismos (...) garanticen el ejercicio de los derechos políticos”¹¹

La noción democrática encuentra asidero también en la Carta Democrática Interamericana, ya que implica un compromiso de los países firmantes de la región en el sentido de establecer a la democracia como un pilar fundamental pues en su preámbulo “...reconoce **que la democracia representativa es indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región y que uno de los propósitos de la OEA es promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto del principio de no intervención**”. (Énfasis añadido).

Asimismo, en dicho instrumento se establece en su artículo 2, que “El ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados Miembros de la OEA.” Por otra parte, reconoce 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”

Finalmente, ahí también se señala que en el artículo 23 que “Los Estados Miembros son los responsables de organizar, llevar a cabo y garantizar procesos electorales libres y justos”.

Todo el bagaje anterior permite concluir que la idea democrática es un elemento fundamental dentro del sistema interamericano de derechos humanos y, por tanto, a partir de los preceptos señalados, precedentes, informes, interpretaciones tanto de la Corte IDH como de la

⁸ Corte IDH, *Yatama vs Nicaragua*, 2005, párr. 201.

⁹ Corte IDH, *Castañeda Gutman vs México*, 2005, párr. 204.

¹⁰ CIDH, *Informe Haití*, 1990, cap. I, párr. 15.

¹¹ CIDH, *Informe no 8/91. Caso 10.180 México*. 22 de febrero de 1991, par. 51.



Comisión permite establecer un asidero para efectos de enfrentar el planteamiento en la presente consulta.

IV. ESTUDIO DE FONDO. PLANTEAMIENTO ANTE LA CORTE IDH POR PARTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

Previamente a abordar los planteamientos de Colombia se torna necesario hacer una breve revisión sobre el estatus de la reelección presidencial en los países de la región para comprender de mejor forma, los alcances de la determinación que se alcance en esta opinión consultiva.

4.1 BREVE REFERENCIA SOBRE EL ESTATUS GENERAL DE LA REELECCIÓN EN LA REGIÓN

El presente apartado consiste en una breve referencia sobre la reelección en general y sobre su estatus en la región. Dado que la materia de la consulta versa sobre esta materia, se torna necesaria su revisión.

Así, resultan innegables los sobresaltos históricos que han sobrellevado algunos países de la región. Crisis, conflictos, independencias, dictaduras y revoluciones. Cada país ha sido configurado por su forma de gobierno, su estado y su política, y resulta innegable que gran parte de ellos también evolucionan al mismo ritmo que lo hace la figura presidencial. Por ello, es incuestionable la importancia del análisis de la posibilidad o imposibilidad de la reelección a la luz del sistema interamericano de derechos humanos.

Si bien para algunos, la experiencia y el tiempo en un cargo puede representar ventajas cuando hay un adecuado ejercicio del poder como Hamilton¹², quien ve a la reelección como una oportunidad de aprovechamiento de la experiencia, los méritos y las virtudes¹³; existen, por otro lado, autores como Fix-Zamudio que consideran a la no reelección como una conquista inapreciable del constitucionalismo, un principio sustancial del régimen presidencial e incluso válvula de seguridad del propio sistema político¹⁴.

Así, el concepto de la “No reelección”, al margen de sus posibles variaciones, lo que debe destacarse es que el principal fundamento de todas ellas es la idea del control de poder que representa en la protección de un sistema político. Entenderlo de esa manera puede ayudar a comprender su funcionalidad en ciertos países de la región.

¹² Hamilton, Alexander y otros, *El federalista*, México: FCE, 2006, pp. 308-310. Hamilton afirmaba que un periodo corto de quien tuviera la presidencia de Estados Unidos podría generar un desincentivo para dar lo mejor de sí en esa posición. En ese pensamiento, pesaba un tanto la idea calvinista de que los mejores son los que eventualmente llegan al poder y por tanto la virtud política debía de primar.

¹³ Bernal Pulido, Carlos, *et al.*, *Reelección Indefinida vs Democracia constitucional, Sobre los límites al poder de reforma constitucional en el Ecuador*, Bogotá, Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita, 2015, pp. 64-79.

¹⁴ Fix Zamudio, Héctor y Salvador Valencia Carmona, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, México, Porrúa, 2012, p. 879.

Ahora bien, hay quien ha defendido la reelección como Giovanni Sartori sobre todo en funciones parlamentarias¹⁵ porque tal circunstancia resulta benéfica en la medida que significa la profesionalización de esa función, de ahí que países como Costa Rica o México hayan adoptado reelección en esos cargos, a pesar de que en este último, es un verdadero principio constitucional la no reelección a nivel presidencial.

Una vez establecido lo anterior, a continuación mostraremos una comparativa sobre los países miembros del sistema interamericano en relación con su régimen entorno a la figura de la reelección presidencial:

De los veintitrés Estados que han ratificado o se han adherido a la CADH (sin contar a Trinidad y Tobago y Venezuela que denunciaron la CADH después de haber pertenecido originalmente), diecinueve tienen instaurado un sistema político presidencial conforme a sus constituciones (Barbados, Dominica, Granada y Jamaica son las excepciones).

De estos diecinueve Estados con régimen presidencialista, cinco *prohíben la reelección* del presidente (Colombia, Guatemala, Honduras, México y Paraguay).

En cambio, de los catorce Estados presidencialistas que *permiten la reelección*, doce la *limitan* de acuerdo con la siguiente tipología:

1) *Reelección alterna*: En esta modalidad, la reelección se permite siempre y cuando haya pasado al menos un periodo presidencial para que un candidato busque ser reelecto. Seis Estados siguen esta modalidad: Chile, Costa Rica, El Salvador, Panamá, Perú y Uruguay.

2) *Reelección alterna (limitada a un periodo)*: En esta modalidad, para que un candidato pueda ser reelecto para la presidencia, en adición a que haya pasado al menos un periodo presidencial para postularse, también se limita a que sólo se puede ser presidente por un periodo adicional. Dos países siguen esta modalidad: Argentina y Haití.

3) *Consecutiva (limitada a un periodo)*: En este tipo de reelección, se permite que el presidente busque reelegirse únicamente por un segundo periodo que será inmediatamente posterior para el que fue elegido. Cuatro Estados establecen esta modalidad: Bolivia, Brasil, Ecuador y República Dominicana.

Finalmente, únicamente Nicaragua y Surinam tienen insaturada la *reelección indefinida* (Venezuela también, pero como mencionamos anteriormente, denunció la CADH).

¹⁵ Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, México, FCE, 2005, p.190.

Ahora bien, ninguno de los artículos constitucionales que regulan la reelección establecen expresamente que los candidatos tengan un “derecho a ser reelectos”.

A continuación, incluimos una tabla detallando al Estado miembro de la CADH, su regulación de la reelección y su fundamento constitucional.

| Estados parte de la CADH | Regulación de la reelección presidencial | Fundamento constitucional |
|---------------------------------|---|--|
| Argentina | Permitida (alterna - limitada a un periodo) | Artículo 90.- El Presidente y vicepresidente duran en sus funciones el término de cuatro años y podrán ser reelegidos o sucederse recíprocamente por un solo período 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 período. |
| Barbados | N/A. No es sistema presidencialista | N/A. No es sistema presidencialista |
| Bolivia | Permitida (consecutiva - limitada a un periodo) | Artículo 168. 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. |
| Brasil | Permitida (consecutiva - limitada a un periodo) | Artículo 14 [...] 5. El Presidente de la República, Gobernadores de los Estados y del Distrito Federal, Prefectos y aquellos que los hayan sucedido o reemplazados durante el transcurso de su mandato, podrán ser reelectos para un periodo subsecuente. |
| Chile | Permitida (alterna) | Artículo 25. [...] 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. [...] |
| Colombia | Prohibida | Artículo 197. No podrá ser elegido Presidente de la República el ciudadano que a cualquier título hubiere ejercido la Presidencia. Esta prohibición 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. [...] |
| Costa Rica | Permitida (alterna) | Artículo 134.- El período presidencial será de cuatro años. Los actos de los funcionarios públicos y de los particulares que violen el principio de alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia, o el de la libre sucesión presidencial, consagrados por esta Constitución, implicarán traición a la República. La responsabilidad derivada de tales actos será imprescriptible. |
| Dominica | N/A. No es sistema presidencialista | N/A. No es sistema presidencialista |
| Ecuador | Permitida (consecutiva - limitada a un periodo) | Artículo 144.- [...] La Presidenta o Presidente de la República permanecerá cuatro años en sus funciones y podrá ser reelecto por una sola vez. [...] |
| El Salvador | Permitida (alterna) | Artículo 152.- No podrán ser candidatos a Presidente de la República: 1º.- El que haya desempeñado la Presidencia de la República por más de seis meses, consecutivos o no, durante el período inmediato anterior, o dentro de los últimos seis meses anteriores al inicio del período presidencial; [...] Artículo 154.- 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 ni un día más. |
| Granada | N/A. No es sistema presidencialista | N/A. No es sistema presidencialista |
| Guatemala | Prohibida | Artículo 187.- Prohibición de reelección. 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 sustitución del 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. |
| Haití | Permitida (alterna - limitada a un periodo) | Artículo 134-3.- El Presidente de la República no puede beneficiarse de una prórroga de su mandato. No podrá asumir un nuevo mandato sino cuando haya transcurrido un intervalo de cinco (5) años. En ningún caso podrá aspirar a un tercer mandato. |
| Honduras | Prohibida | Artículo 239.- 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 (10) años para el ejercicio de toda función pública. |
| Jamaica | N/A. No es sistema presidencialista | N/A. No es sistema presidencialista |
| México | Prohibida | Artículo 83. 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. |
| Nicaragua | Permitida (indefinida) | Artículo 147.- [...] No podrán ser candidatos a Presidente ni a Vicepresidente de la República: a) Los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y los que sean o hayan sido parientes dentro del segundo grado de afinidad del que ejerciere o hubiere ejercido en propiedad la presidencia de la República en cualquier tiempo del período en que se efectúa la elección para el período siguiente. b) Los que encabecen, o financien un golpe de Estado, los que alteren el orden constitucional y como consecuencia de tales hechos, asuman la jefatura del gobierno y ministerios o viceministerios, o magistraturas en otros Poderes del Estado. |

| | | |
|-----------------|---------------------|---|
| | | <p>c) Los Ministros de cualquier culto religioso, salvo que hubieren renunciado a su ejercicio al menos doce meses antes de la elección.</p> <p>d) El Presidente de la Asamblea Nacional, los Ministros o Viceministros de Estado, Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo Supremo Electoral, los miembros del Consejo Superior de la Contraloría General de la República, el Fiscal General de la República y el Fiscal General Adjunto de la República, el Procurador y Subprocurador General de la República, El Procurador y Subprocurador General para la Defensa de los Derechos Humanos, y los que estuvieren ejerciendo el cargo de Alcalde, a menos que hayan renunciado al cargo doce meses antes de la elección.</p> <p>Artículo 148.- El Presidente y el Vicepresidente de la República electos tomarán posesión de sus cargos ante la Asamblea Nacional, en sesión solemne y prestarán la promesa de ley ante el Presidente de la Asamblea Nacional. El Presidente y Vicepresidente ejercerán sus funciones por un período de cinco años, que se contará a partir de su toma de posesión el día diez de enero del año siguiente de la elección. Dentro de este período gozarán de inmunidad de conformidad con la ley.</p> |
| Panamá | Permitida (alterna) | <p>Artículo 178.- Los ciudadanos que hayan sido elegidos Presidente y Vicepresidente de la República no podrán ser reelegidos para el mismo cargo en los dos períodos presidenciales inmediatamente siguientes.</p> |
| Paraguay | Prohibida | <p>Artículo 229.- De la duración del mandato</p> <p>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</p> |

| | | |
|-----------------------------|---|--|
| | | 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. |
| Perú | Permitida (alterna) | Artículo 112 Duración del mandato presidencial El mandato presidencial es de cinco años, no hay reelección inmediata. Transcurrido otro período constitucional, como mínimo, el expresidente puede volver a postular, sujeto a las mismas condiciones. |
| República Dominicana | Permitida (consecutiva - limitada a un periodo) | Artículo 124.- Elección presidencial. El Poder Ejecutivo lo ejerce el Presidente o la Presidenta de la República, quien será elegido o elegida cada cuatro años por voto directo. El Presidente o la Presidenta de la República podrá optar por un segundo período constitucional consecutivo y no podrá postularse jamás al mismo cargo ni a la Vicepresidencia de la República. |
| Surinam | Permitida (indefinida) | Artículo 91 1. El Presidente y el Vice-Presidente son electos por la Asamblea Nacional por cinco años. El periodo del Presidente termina con el juramento del nuevo presidente electo. [...] Artículo 92 1. Para ser electo Presidente o Vicepresidente, el candidato debe: -Poseer la nacionalidad de Surinam; -Haber alcanzado la edad de treinta años; -No haber sido excluido del derecho al voto activo o pasivo: -No haber actuado en contra de la Constitución |
| Trinidad y Tobago | N/A. No es sistema presidencialista | N/A. No es sistema presidencialista |
| Uruguay | Permitida (alterna) | Artículo 152.- 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. |

| | | |
|-----------|------------------------|---|
| | | <p>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.</p> <p>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.</p> |
| Venezuela | Permitida (indefinida) | Artículo 230. El período presidencial es de seis años. El Presidente o Presidenta de la República puede ser reelegido. |

Para una visión más amplia, a continuación, incluimos una tabla con países representativos del continente americano que no ratificaron o se adhirieron a la CADH.

| Estado | Regulación de la elección presidencial | Fundamento constitucional |
|----------------|---|--|
| Cuba | Permitida (consecutiva - limitada a un periodo) | ARTÍCULO 126. El Presidente de la República es elegido por la Asamblea Nacional del Poder Popular de entre sus diputados, por un período de cinco años, y le rinde cuenta a esta de su gestión. Para ser elegido Presidente de la República se requiere el voto favorable de la mayoría absoluta. El Presidente de la República puede ejercer su cargo hasta dos períodos consecutivos, luego de lo cual no puede desempeñarlo nuevamente. |
| Estados Unidos | Permitida (consecutiva - limitada a un periodo) | Enmienda XXII Sección 1. Ninguna persona podrá ser elegida para el cargo de Presidente más de dos veces, y ninguna persona que haya ocupado el cargo de Presidente, o ejercido como Presidente, durante más de dos años de un mandato para el que otra persona hubiera sido elegida como Presidente, será elegida para el cargo de Presidente más de una vez. Pero este artículo no debe aplicarse a ninguna persona que ostente el cargo de Presidente cuando este artículo fue propuesto por el Congreso, y no debe impedir a la persona que ostente el cargo |

| | | |
|--|--|---|
| | | de Presidente, o actúe como Presidente, durante el período dentro del cual este artículo entra en vigor, de ocupar el cargo de Presidente o actuar como Presidente durante el resto de ese mandato. |
|--|--|---|

Por lo tanto, podemos adelantar dos consideraciones importantes para el estudio de fondo:

1) La reelección no está regulada como un derecho humano en las constituciones de los Estados parte de la CADH.

2) La mayor parte de los Estados parte de la CADH que permiten la reelección la limitan. Por lo tanto, de considerarse que la reelección es un derecho humano (posición que no compartimos como explicaremos más adelante), en su caso sería un “derecho” que está limitado en la gran mayoría de los Estados.

Finalmente, mencionaremos las sentencias de los casos de Bolivia¹⁶, Costa Rica¹⁷, Honduras¹⁸ y Nicaragua¹⁹, asuntos en los cuales en términos generales inaplicaron preceptos que limitaban la reelección. La razón de ello se debe a que el contexto de la presente consulta es a partir del sistema interamericano de derechos humanos y no tanto de los contextos nacionales, sin embargo, ese fenómeno forma parte del tema de la reelección.

¹⁶ Dicha sentencia puede encontrarse: <http://www.derechos.org/nizkor/bolivia/doc/reeleccion167.html>

¹⁷ Dicha sentencia puede encontrarse: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-236027>

¹⁸ Dicha sentencia puede encontrarse: <http://www.poderjudicial.gob.hn/Documents/FalloSCONS23042015.pdf>

¹⁹ Dicha sentencia puede encontrarse: <https://www.legal-tools.org/doc/47dd99/pdf/>

4.2 CUESTIÓN PRELIMINAR

Para dar respuesta a lo anterior es necesario establecer una cuestión preliminar que nos servirá de metodología para abordar de una mejor manera el tema central de la reelección. Lo anterior es fundamental para efectos del presente documento pues de ello se derivarán las diferentes respuestas a los planteamientos manifestados.

Uno de los aspectos que el presente *amicus* considera fundamental para dar respuesta a los planteamientos por Colombia consiste en hacer una distinción entre:

- a) **Reelección en sentido amplio, y**
- b) **Reelección indefinida.**

Como se verá a continuación, este aspecto podría derivar en un posible estándar de la Corte IDH que desde nuestra perspectiva, subyace en ciertos precedentes como a continuación se expondrá, esto con la finalidad de que dicha distinción, ofrezca respuestas diferenciadas a la luz del sistema interamericano de derechos humanos. Así, se pretende establecer un método que haga más explícito las diferentes respuestas a los planteamientos manifestados.

4.2.1. *Reelección en sentido amplio y el estándar de regulación optativa convencional*

En primer lugar, para efectos del presente documento, **la noción de reelección en sentido amplio se refiere al régimen de un Estado consistente en establecerla o no en su marco constitucional.** Bajo esta hipótesis, significa que el Estado, desde la perspectiva del sistema interamericano de derechos humanos, no se encuentra constreñido a uno u otro régimen, sino que será su decisión implementarla o no y en ambos casos ello ser convencional. Asimismo, para distinguirla de la *reelección indefinida*, la *reelección en sentido amplio* cuando sí se establezca en un Estado, implica que se trata de una de tipo limitado con independencia de las variaciones que en ello se manifiestan.

En otras palabras, bajo el siguiente esquema, la *reelección en sentido amplio* puede entenderse en dos sentidos.

- 1) **Permisiva pero acotada.** En este supuesto, el Estado ha decidido implementarla, pero para que sea convencional, deberá estar limitada o acotada.
- 2) **Prohibida o no permitida.** El Estado ha decidido prohibir la reelección y ello no implica la afectación de derechos humanos de quien pretende reelegirse.

Así, en ambos casos, es decir, cuando un Estado **establezca con límites o la prohíba, NO será contraria a la CADH**, de conformidad con lo siguiente:

- a. En esos supuestos, los Estados se encuentran bajo algo que denominaremos el *estándar de regulación optativa convencional*, esto significa que pueden **optar, dentro de su ordenamiento jurídico interno, por permitirlo o no y en ambos casos, ello sería acorde con la Convención.**

El *estándar de regulación optativa convencional*, que se propone en la presente *amicus* se ha definido como **“aquella interpretación de la norma fundamental (o convencional) en la cual establece la opción facultativa de establecer o no, una determinada regulación, lo cual, en cualquier sentido será constitucional”**²⁰ o convencional.

Así, dicho estándar pretende ser una categoría que sirva para distinguir qué facetas o aspectos del sistema queda a la potestad de cada Estado parte sin que sea contrario a la CADH y demás tratados. Se relaciona con el margen de apreciación nacional, pero debe establecerse su diferencia en el sentido de que un determinado elemento deóntico prohibitivo o permitido debe considerarse como convencional.

De esta forma, dicho estándar es una doctrina más específica y se constituye como un instrumento o método que permite realizar interpretaciones jurídicas para determinar la constitucionalidad o inconvencionalidad de normas. **Al mismo tiempo reconoce el ámbito de regulación interna sin dejar de reconocer sus límites en aras de tutelar los derechos humanos.**

Una categoría de esta naturaleza, si es asimilada y aplicada en la jurisprudencia de la Corte Interamericana puede permitir establecer con mayor facilidad la convencionalidad de determinadas figuras. En resumen, puede ser una herramienta que, dentro del margen de apreciación nacional, permitirá establecer una doctrina judicial en el que el establecimiento de una determinada figura por parte de un Estado tiene cabida en el sistema interamericano de derechos humanos.

Esta categoría también la podemos encontrar en el derecho constitucional de diversos países, sobre todo en aquellos de tipo federado donde una corte o tribunal constitucional debe decidir sobre la validez de determinadas normas subnacionales o locales.

A la luz de la presente Solicitud de Opinión Consultiva, la *reelección en sentido amplio* entra en la categoría de *regulación optativa convencional*. Esto quiere decir que si un Estado la establece en su sistema jurídico es convencional, pero si no lo hace también lo será. Es decir, hay

²⁰ La idea del *estándar de regulación optativa convencional* se encuentra explicada en Ramos Sobarzo, Arturo, *La constitucionalidad de las candidaturas independientes*, Tirant Lo Blanch, México, 2016, pag. 104-105. En esos casos se pensaba en términos constitucionales relativo a las candidaturas independientes pero su aplicación puede realizarse también en el ámbito convencional. De manera parecida a lo que resuelve la Corte IDH en el caso *Castañeda*, en el sentido de que los Estados pueden o no establecer en su sistema jurídico a las candidaturas independientes, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación hacia 2001 resuelve un estándar similar, pero en relación con los Estados como entes subnacionales de México. Ello es patente en la sentencia SUP-JDC-37/2001 consultable: <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/sup/2001/jdc/sup-jdc-00037-2001.htm>

una especie de indiferencia en la medida de que el derecho internacional de los derechos humanos es ajeno a un determinado sistema electoral. Como se verá más adelante la CADH no establece nada al respecto.

De hecho, esta manera de conceptualizar lo que aquí llamamos el *estándar de regulación optativa*, no es ajeno a la jurisprudencia de la Corte Interamericana, aunque desde luego no lo llame así, pues en el caso *Castañeda Gutman vs México* estableció que:

“204. Finalmente, **la Corte considera que ambos sistemas, uno construido sobre la base exclusivamente de partidos políticos, y otro que admite también candidaturas independientes**, pueden ser compatibles con la Convención y, por lo tanto, la decisión de cuál sistema escoger está en las manos de la definición política que haga el Estado, de acuerdo con sus normas constitucionales. A la Corte no se le escapa que en la región existe una profunda crisis en relación con los partidos políticos, los poderes legislativos y con quienes dirigen los asuntos públicos, por lo que resulta imperioso un profundo y reflexivo debate sobre la participación y la representación política, la transparencia y el acercamiento de las instituciones a las personas, en definitiva, sobre el fortalecimiento y la profundización de la democracia. La sociedad civil y el Estado tienen la responsabilidad, fundamental e inexcusable de llevar a cabo esta reflexión y realizar propuestas para revertir esta situación. **En este sentido los Estados deben valorar de acuerdo con su desarrollo histórico y político las medidas que permitan fortalecer los derechos políticos y la democracia, y las candidaturas independientes pueden ser uno de esos mecanismos, entre muchos otros.**” (Énfasis añadido)

Como puede observarse, en el anterior interpretación y razonamiento, la Corte IDH al categorizar la posibilidad de tener los dos sistemas: partidos políticos y candidaturas independientes o sólo el primero de ellos, **está permitiendo una viabilidad optativa de acuerdo con el desarrollo histórico y político de esas medidas. En cualquiera de esos supuestos o decisiones de los Estados, será convencional la medida.** De ahí el nombre de *regulación optativa convencional* pues en ambos casos no contraviene la CADH. **En dicha doctrina judicial subyace, aunque no de manera explícita, esto que pretendemos categorizar en el presente apartado.**

Así, la diferencia entre la propuesta conceptual de la *regulación optativa convencional* se distingue del margen de apreciación nacional en el sentido de que resulta ser una noción más acotada, determinada por elementos deónticos prohibitivos o permisivos. Mientras que el margen de apreciación nacional implica una mayor posibilidad de regulación por parte de los Estados, hasta ciertos límites desde luego, no está delimitada tan claramente por elementos deónticos. La regulación optativa convencional se explica a partir de que lo está prohibido o permitido. En el ejemplo que mencionábamos sobre las candidaturas independientes, desde el sistema interamericano, el regularlas (permitido) o no regularlas virtualmente (prohibido) bajo *Castañeda Gutman*, queda abierto para los Estados. En todo caso, pudieran tener una relación genero-especie, pero su importancia más específica de la regulación optativa convencional ayuda a conceptualizar ciertas figuras.

A la luz de la presente Solicitud de Opinión Consultiva sobre la reelección, podemos aplicar dicho estándar.

- b. **El derecho internacional de los derechos humanos no impone un sistema electoral determinado ni una modalidad determinada de ejercer los derechos a votar y a ser elegido**

El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas al interpretar el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos estableció que **éste no impone ningún sistema electoral concreto a los Estados parte, sino que dichos sistemas electorales deben ser acordes al artículo 25 y siempre garantizando la libre expresión de la voluntad de los electores**²¹.

Por su parte el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en el caso *Mathieu-Mohin y Clerfayt vs Bélgica* señala que el artículo 3 del Protocolo 1 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, **no crea ninguna obligación de establecer un sistema electoral específico**²². Igualmente señaló que no existe una, sino diversas formas de organizar e implementar sistemas electorales basadas en el desarrollo histórico, diversidad cultural y pensamiento político de los Estados²³. Bajo esa premisa, es que **la reelección debe analizarse y por ende no hay una obligación de establecerla ni derecho *per se* a ello porque su establecimiento de límites o prohibición tiene que ver con la organización política y como una forma de controlar el poder político. Cada país decidirá conforme a su historia establecer ello o no.**

El mismo razonamiento ha sido sostenido por el TEDH en otros casos de su jurisdicción:

1. Igualmente señaló en el caso *Podkolzina v. Latvia*²⁴ que los derechos establecidos en el mencionado artículo 3 no son absolutos, **dejándose a los estados un margen de apreciación para su regulación**. Sostuvo que no se pueden restringir los derechos hasta el punto de perjudicar su esencia ni privarlos su efectividad y que, los medios empleados no pueden ser desproporcionados, siendo la Corte la encargada de determinar en última instancia, si se han cumplido los requisitos del Protocolo.
2. En el caso *Ždanoka v. Latvia*²⁵ señaló que la legislación electoral interna de los estados debe evaluarse a la luz de la evolución política del país en cuestión ya que los criterios para poder garantizar la independencia de los representantes elegidos, así como la libertad de elección de los electores varían de acuerdo con los factores históricos y políticos específicos de cada Estado.

²¹ Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, *Observación general N° 25, Derecho a participar en los asuntos públicos, derecho a votar y derecho al acceso, en condiciones de igualdad a las funciones públicas (art. 25)* de 12 de julio de 1996, párr. 21.

²² ECHR, Case *Mathieu-Mohin and Clerfayt v Belgium*, judgment of 2 March 1987, Series A, No. 113, § 54.

²³ ECHR, Case *Zdanoka v Latvia*, judgment of 16 March 2006 [GC], no. 58278/00, § 103.

²⁴ ECHR, Case *Podkolzina v Latvia*, no.46726/99, ECHR 2002-II § 33.

²⁵ ECHR, Case *Zdanoka v Latvia*, judgment of 16 March 2006 [GC], no. 58278/00, § 106.

Por su parte, el sistema interamericano no impone un sistema electoral determinado ni una modalidad específica para el ejercicio de los derechos de votar y ser votado. En todo caso, la CADH establece lineamientos generales que determinan el contenido mínimo de los derechos políticos, lo cual permite a los estados regular tales derechos de acuerdo con sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales, como se ha dicho, los cuales pueden variar de sociedad en sociedad y dentro de estas mismas según distintos momentos históricos²⁶.

El margen de apreciación nacional es un criterio de interpretación y aplicación de los derechos humanos atribuido al estado por los tribunales regionales cuya existencia se encuentra justificada por la ausencia de consenso entre los diferentes Estados parte del tratado, lo cual impide a estos tribunales expedir una regla de interpretación unificada respecto a las cuestiones planteadas²⁷.

El margen nacional de apreciación es un espacio limitado de interpretación que tienen los Estados frente al Derecho Internacional. **En relación con la protección de la libertad de expresión, libertad personal y los derechos políticos, los tribunales internacionales marcan los límites al Estado, pero otorgándoles un espacio para que tenga una visión propia** en los asuntos en cuestión.²⁸

Asimismo, se debe de concluir que el artículo 23 de la CADH establece los requisitos mínimos que debe de cumplir un Estado en todo lo relacionado con derechos políticos, pero siempre que cumpla con ello, se pueden establecer sus alcances de acuerdo con sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales. Se debe de tomar en cuenta estos factores que constituyen el margen de apreciación nacional por el cual, se les puede restringir, deben siempre respetar los mínimos establecidos en la Convención y cumplir con los requisitos de legalidad, necesidad y ponderación.

La reelección presidencial es una figura de *regulación optativa* por el ámbito interno de cada uno de los países integrantes del sistema interamericano, es decir, no hay un parámetro convencional al respecto, siendo el único límite a su regulación lo estipulado en el artículo 23 de la CADH **para el caso que pudieran afectarse otros derechos según el caso particular**, pero en términos generales es “indiferente”. Lo anterior se desprende del siguiente razonamiento de la CIDH en el caso *Castañeda Gutman*:

“la Convención Americana, al igual que otros tratados internacionales de derechos humanos, no establece la obligación de implementar un sistema electoral determinado. Tampoco establece

²⁶ Corte IDH, Caso *Castañeda Gutman vs. México*. Sentencia del 6 de agosto de 2008, párr. 166.

²⁷ Francisco R. Barbosa Delgado, *El margen nacional de apreciación en el derecho internacional de los derechos humanos: entre el estado de derecho y la sociedad democrática*, México, UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012), pp. 1091., <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/7/3160/7.pdf>

²⁸ *Ibid*, pp. 1098, <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/7/3160/7.pdf>

un mandato específico sobre la modalidad que los Estados partes deben establecer para regular el ejercicio del derecho a ser elegido en elecciones populares”²⁹ (Énfasis añadido).

De esta manera, podemos observar una semejanza entre el sistema europeo y el sistema interamericano en el sentido de que **no hay una forma determinada desde el ámbito convencional para establecer un sistema electoral**. Asimismo, los derechos políticos pueden ser objeto de restricciones siempre y cuando sean razonables.

4.2.2 *Reelección presidencial indefinida*

Por otro lado, en lo que toca a la ***reelección presidencial indefinida***, a diferencia de lo anterior, la postura que se considera en este documento es que **sí viola derechos humanos de esta Convención**, puesto que ello puede implicar que una sola persona se perpetúe en el poder, y que, por ello, deben existir límites que prevean evitar esa situación. Lo anterior se debe a que la condición de *indefinida* genera aspectos que la tornan inconvencional como más adelante se explicará.

Una interpretación de las normas de la Convención para permitir la *reelección indefinida* implicaría ser contraria a la misma, lo cual no está permitido, pues ninguna de sus disposiciones puede interpretarse en el sentido de “excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno”, como establece su artículo 29.

“Artículo 29. Normas de Interpretación

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

a)...

b) ...

c) excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y...”

Asimismo, el artículo 30 establece que toda restricción, aun las permitidas según la Convención, **no se pueden aplicar si no son acordes al propósito para el cual se establecieron**. La violación a estas normas podría llegar a actualizarse con la institución de la *reelección indefinida*, **ya que puede dar lugar a excluir a los ciudadanos de un ambiente de elecciones libres dada la permanente presencia de quien ya a ocupado la presidencia** y en reiteradas ocasiones se ha presentado a una contienda electoral por el mismo cargo.

De este modo, consideramos que los Estados deben considerar otros derechos en juego, ya que, en caso de prohibir la *reelección indefinida*, en el contexto de sus sistemas electorales internos, se protegen otros bienes jurídicos fundamentales del Estado, e incluso los derechos

²⁹ Corte IDH, Caso *Castañeda Gutman vs. México*. Sentencia del 6 de agosto de 2008, parr. 197

políticos de sus ciudadanos. Lo anterior tiene fundamento cuando la Corte IDH, en la sentencia del caso *Castañeda Gutman v. México* antes citado, señala que los Estados tienen una potestad amplia para establecer un sistema electoral, sin embargo, eventualmente si hubiera limitaciones a dicho sistema, éstas **pueden no solo provenir del artículo 23, párrafo segundo de la Convención, sino que, en la medida de que puedan afectar derechos humanos, se activa la competencia de la Corte IDH.** Textualmente señala lo siguiente:

“161. Como se desprende de lo anterior, la Corte estima que no es posible aplicar al sistema electoral que se establezca en un Estado solamente las limitaciones del párrafo 2 del artículo 23 de la Convención Americana. Sin embargo, las medidas que los Estados adoptan con el fin de garantizar el ejercicio de los derechos convencionales no están excluidas de la competencia de la Corte Interamericana cuando se alega una violación de los derechos humanos previstos en la Convención. Consecuentemente, la Corte debe examinar si uno de esos aspectos vinculados a la organización y reglamentación del proceso electoral y de los derechos políticos, la exclusividad de nominación de candidatos a cargos federales por parte de los partidos políticos, implica una restricción indebida a los derechos humanos consagrados en la Convención.”³⁰ (Énfasis nuestro).

De esta manera, para considerar inconveniente a la *reelección indefinida* no solamente se deriva del artículo 23, sino de otros aspectos del sistema interamericano de derechos humanos. Así, como hemos expuesto en la introducción de este documento, el componente democrático es un aspecto básico al establecerse en el corazón del sistema interamericano.

Un régimen en el cual se presente a las elecciones de forma indefinida, una candidatura de quien ha ocupado la presidencia, tiene más signos de régimen autoritario que de una democracia. Si bien hay casos de excepción como Alemania, la cual establece una virtual reelección indefinida, su calificación como democracia plena lo demuestra.

Si como hemos señalado, las normas del sistema interamericano no establecen categóricamente una fórmula normativa en cuanto a la reelección por el *estándar optativo convencional* al que nos hemos referido, en el caso de la *reelección indefinida*, por esta última característica, tal figura se torna como una medida que **lastima aspectos fundamentales de la democracia como la autenticidad de la democracia, pluralidad de las opciones políticas, equilibrio en la contienda electoral de todas las candidaturas.** Alguien quien detenta el poder y vuelve a participar indudablemente tienen una ventaja sobre sus adversarios políticos.

Esta doble postura (*estándar de regulación optativa* para la reelección en sentido amplio y la inconveniente de la reelección indefinida) no es contradictoria entre sí, por el contrario, son complementarias porque tal y como hemos mencionado, lo que detona la inconveniente de la segunda de las categorías es precisamente su carácter de *indefinido* pues la potencialidad de normas con esas características puede constituir un peligro para los derechos políticos y la democracia en sí.

³⁰ Corte IDH, Caso *Castañeda Gutman vs. México*. Sentencia del 6 de agosto de 2008, parr. 161.

En ese sentido, la historia demuestra que los controles en los periodos de mandato, así como la prohibición de la reelección indefinida **tiene un cometido de control del poder político** depositado en los titulares de los poderes ejecutivos.

La razón de la prohibición actual de la reelección (sobre todo la reelección indefinida) en varios países de la región, pueda explicarse por lo que señala Mauricio Gaona, relativo a gobiernos dictatoriales que se perpetuaron en el poder durante buena parte del siglo XX.³¹ Incluso señala que posterior a esos regímenes, hubo el fenómeno del *democratic blending* o “engaño democrático”, el cual consistía en una simulación de democracia, lo cual puede acontecer con la reelección indefinida. Tener procesos electorales pero que no implican la idea de alternancia típica de los regímenes democráticos.

En esa línea, Scott Mainwaring y Aníbal Pérez-Liñán señalan que, a partir de un modelo de ciencia política, **la reelección es sinónimo de política radical y de falta de compromiso normativo con la democracia, por lo que no puede tomarse en serio como un derecho humano, pues a partir de procedimientos aparentemente democráticos en realidad están revirtiendo ese contenido.**³²

Finalmente, la fórmula aquí propuesta puede resumirse en los siguientes términos: La *reelección presidencial en sentido amplio* (acotada o prohibida), desde la perspectiva del sistema interamericano de derechos humanos, queda al arbitrio de cada Estado establecerla o no, de acuerdo con su historia, tradición política y constitucional, **pero si decide establecerla, la reelección presidencial no puede ser indefinida porque esa circunstancia sí afectaría el sistema democrático.**

³¹ Este autor se refiere a casos como las democracias militares del siglo XX que rechazaban abiertamente la democracia (Augusto Pinochet en Chile, Reynaldo Bignone en Argentina, Fidel Castro en Cuba, Gustavo Rojas Pinilla en Colombia, Alfredo Stroessner en Paraguay, Castelo Branco en Brasil, Luis García Meza en Bolivia, Maximiliano Hernández en El Salvador, o Rafael Trujillo en la República Dominicana). Ver Gaona, José Mauricio, “Democratic blending: The new model of dictatorships in Latin America”, *Journal of International Affairs*, 12 de junio de 2018. En línea: <https://jia.sipa.columbia.edu/online-articles/democratic-blending-new-model-dictatorships-latin-america>

³² Mainwaring, Scott, y Aníbal Pérez-Liñán, *Democracies and Dictatorships in Latin America: Emergence, survival, and fall*, Cambridge University Press, 2013.

PRIMERA PREGUNTA

4.3.1. ¿La reelección presidencial indefinida un derecho humano protegido por la CADH?

Uno de los planteamientos fundamentales de la presente Solicitud radica en el sentido si la reelección presidencial indefinida puede considerarse como derecho humano. Ello es clave, pues de su respuesta se determinarán los subsecuentes planteamientos de la presente consulta.

Para responder a este tema se recurrirá a la Comisión de Venecia, quien en un informe en el año 2018, a solicitud del Secretario General de la OEA³³, determinó que la reelección presidencial **no es un derecho humano** conclusión a la que nos adherimos plenamente. De ahí que por mayoría de razón, **la reelección indefinida, por sus menores controles políticos, tampoco puede serlo.**

Las razones para afirmar lo anterior consistieron en que, a partir un ejercicio comparativo, no hay una base teórica, internacional o constitucional en la cual pueda considerarse como un derecho *per se* e independiente de los derechos políticos. Añade que en todo caso hay una correlación del derecho de participación política, pues quien pretende ejercer la reelección de un determinado cargo, implica **que ya ha ejercido su derecho a ser votado** y, por ende, las limitaciones que puede haber en dicha reelección se explican para evitar la ventaja política que ello significa, así como **para impedir la perpetuación del poder**. Incluso en aquellas sentencias que inaplicaron los límites a la reelección presidencial en Bolivia y Honduras, en ningún momento consideraron un derecho en sí.

En todo caso, la propia Comisión de Venecia menciona la jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México en el sentido de que la reelección “**es una posibilidad para el ejercicio del derecho a ser votado, pues permite a la ciudadana o ciudadano que ha sido electo para una función pública con renovación periódica que intente postularse de nuevo para el mismo cargo**”.³⁴ La anterior noción otorga una condición más bien de tipo fáctica en tanto refiere **a la posibilidad contingente de participar** políticamente en una reelección más que de un derecho en sí.

³³ Comisión de Venecia, *Informe sobre los límites a la reelección parte I- Presidentes* 16 y 17 de marzo de 2018 en: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2018\)010-spa](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2018)010-spa)

³⁴ Con posterioridad a la emisión del *Informe* citado de la Comisión de Venecia, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México emitió la jurisprudencia 13/2019 de rubro **DERECHO A SER VOTADO. ALCANCE DE LA POSIBILIDAD DE ELECCIÓN CONSECUTIVA O REELECCIÓN**. Cabe señalar que una forma de constituir jurisprudencia en México es a partir de la reiteración de dicho criterio en varios asuntos o casos (en la jurisprudencia de la Sala Superior de dicho Tribunal, se necesitan tres precedentes en el mismo sentido). Además de la sentencia identificable con SUP-JDC-1172/2017 que cita la Comisión de Venecia, dicho estándar judicial se aplicó en los casos SUP-JDC-35/2018 y SUP-REC-59/2019. La jurisprudencia puede encontrarse en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=13/2019&tpoBusqueda=S&sWord=reelecci%c3%b3n>

Sin embargo, habrá que mencionar que la Comisión de Venecia deja un tanto abierta la puerta en el sentido de que, sin decirlo tajantemente, a partir del principio de progresividad y de la función interpretativa judicial, pueden establecerse otros derechos que no necesariamente están establecidos expresamente. Entre líneas pudiera leerse que la reelección pudiera evolucionar a considerarse un derecho, pero de ser el caso, no sería absoluto y sería objeto de restricciones.

En adición a lo anterior, desde nuestra perspectiva, la condición de ocupar un cargo como la presidencia de algún país, **redimensiona su derecho político de ser votado, pues quien ha ejercido esa función se encuentra en una posición jurídica prevaleciente en comparación de cualquier ciudadano**, de ahí, como veremos más adelante, se justifican plenamente límites e incluso una prohibición total en ese sentido en función de otros posibles candidaturas o competidores. Esa condición prevaleciente impide aplicar categorías en favor del derecho político a ser votado y de participación política de quien pretenden reelegirse.

En esa línea, en lo que pretende ser una aportación en el presente *amicus* (lo cual al mismo tiempo sería una buena oportunidad para que la Corte IDH se pronunciara al respecto), **el principio *pro persona* no funciona de la misma manera en las personas que han detentado la presidencia de un país** y que pretende reelegirse en ese cargo en relación con otras personas que no han tenido esa condición dada la condición prevaleciente en el sistema jurídico, político y social de un presidente en una sociedad determinada.

Lo anterior se justifica en la medida que las reglas sobre **límites y prohibiciones sobre la reelección se sustenta en el derecho constitucional de cada país como una forma de control del poder político**. Pensar que se pueden inaplicar esos límites, como se verá más adelante, sería desarticular las normas establecidas para el equilibrio y división de poderes (*check and balances*).

De esta manera, como menciona la Comisión de Venecia, nadie puede alegar un derecho a ser reelegido si la propia Constitución de un Estado lo limita o prohíbe³⁵, o como recién señalamos **la reelección es sinónimo de política radical y de falta de compromiso normativo con la democracia, por lo que no puede tomarse en serio como un derecho humano**³⁶

Las normas que limitan la reelección no pueden observarse como reglas que afectan un derecho humano porque como hemos dicho, la reelección no es un derecho. En ese sentido debe establecerse un criterio similar al relativo a servidores públicos y su libertad de expresión, en el sentido de que, deben de tener un margen mayor tolerancia ante la crítica. En materia de reelección, quien está a cargo de la presidencia de un país debe soportar los límites al ejercicio en el poder como parte de una estructura constitucional determinada.

³⁵ Comisión de Venecia, *Informe sobre los límites a la reelección parte I- Presidentes* 16 y 17 de marzo de 2018, par. 90-92. en: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2018\)010-spa](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2018)010-spa)

³⁶ Mainwaring, Scott, y Aníbal Pérez-Liñán, *Democracies and Dictatorships in Latin America: Emergence, survival, and fall*, Cambridge University Press, 2013

En conclusión, coincidimos con la Comisión de Venecia en el sentido de que la reelección **NO es un derecho humano independiente de los derechos políticos** y en todo caso, **su naturaleza es una modalidad de participación política** de quien ha ejercido el poder. Las razones adicionales a lo sostenido por dicha Comisión consisten en que dada la posición prevaleciente de quien ejerce la presidencia de un país, ello impide que se aplica el principio *pro persona* pues trastocaría otros aspectos como el sistema constitucional de pesos y contrapesos.

Otro tema muy distinto serían las salvaguardas de la definición de los periodos durante el ejercicio del cargo.

4.3.2. ¿Resultan contrarias a la CADH prohibir o limitar la reelección presidencial indefinida para quienes detentan el cargo y/o para la ciudadanía?

Para dar respuesta a lo anterior debemos partir del esquema inicial que hemos planteado. Dado que hemos afirmado que, en la reelección en sentido amplio hay un estándar de *regulación optativa convencional*, **los límites o incluso prohibición serán acordes al artículo 23 de la Convención porque tal precepto no establece una modalidad electoral determinada**, sino que, por el contrario, **corresponde a cada país establecer esquemas de acuerdo con su historia y tradicional política constitucional**. De esa manera, al ser un ámbito de los Estados, la Convención no puede alegarse o constituirse como algo contrario a esa materia.

Indudablemente siempre habrá que atender a los aspectos específicos de una determinada regulación de tales límites, pero en términos generales y abstractos debe aceptarse que esos alcances e incluso la prohibición son viables convencionalmente puesto que ello deriva de la voluntad de los Estados de establecer ese orden como una forma de controlar al poder político presidencial.

En ese sentido, la Comisión de Venecia afirma que los peligros de la reelección tienen lugar más en regímenes presidenciales que parlamentarios dado los controles del voto de censura que tienen estos últimos.³⁷ De ahí que el constitucionalismo tenga muy claro establecer límites a regímenes presidenciales y uno de ellos es precisamente la definición de los periodos de mandato como la limitación o prohibición de la reelección, sin que ello implique como hemos manifestado, contravención alguna al artículo 23 citado. Como afirma el mencionado organismo nadie puede alegar un derecho a ser reelegido si la Constitución lo limita o lo prohíbe.³⁸ El establecimiento de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituye *per se* una restricción indebida a los derechos políticos³⁹.

³⁷ Comisión de Venecia, *Informe sobre los límites a la reelección parte I- Presidentes* 16 y 17 de Marzo de 2018, par 90-92. en: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2018\)010-spa](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2018)010-spa)

³⁸ *Ibidem*, parr. 94.

³⁹ Corte IDH, *Caso Yatama vs Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 166.

Así, por mayoría de razón, si hemos establecido que **no hay un derecho a la reelección**, sino más bien se trata de una posibilidad de participación, los límites que se establezcan a esa figura, no deben considerarse como afectaciones a los derechos políticos en términos del Pacto de San José puesto que la reelección no lo es.

Ahora bien, como se sabe, el párrafo 2 del artículo 23 de la Convención establece que los Estados tienen permitido regular el ejercicio de esos derechos, y señala de la siguiente forma las categorías para limitar los derechos políticos:

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

De aquí se desprende que, la Convención tiene como objetivo eliminar la discriminación de los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos políticos, principalmente por las razones enumeradas. Por ello, la Comisión había señalado en el Informe 137/99 que la propia Convención reconoce las limitaciones que el Estado puede establecer razonablemente al ejercicio de los derechos políticos, mediante la reglamentación exclusivamente por las categorías señaladas.

Los derechos humanos, salvo algunas excepciones, no son absolutos. Así, debe tenerse presente lo ha establecido por la Corte Interamericana en el caso *Castañeda Gutman vs. México*, en el sentido de que, si bien los Estados pueden restringir derechos, dicha facultad se encuentra sujeta a límites:

“174. Salvo algunos derechos que no pueden ser restringidos bajo ninguna circunstancia, como el derecho a no ser objeto de tortura o de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, los derechos humanos no son absolutos. Como lo ha establecido anteriormente el Tribunal, 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 internacional que exige el cumplimiento de determinadas exigencias que de no ser respetadas transforma la restricción en ilegítima y contraria a la Convención Americana. Conforme a lo establecido en el artículo 29.a in fine de dicho tratado, ninguna norma de la Convención puede ser interpretada en sentido de limitar los derechos en mayor medida que la prevista en ella”⁴⁰. (Énfasis propio).

Por otro lado, en términos generales los derechos humanos pueden estar sujetos a ciertas restricciones y limitaciones. La misma Convención, en su artículo 30, autoriza la posibilidad de imponer restricciones a los derechos y libertades.

“Artículo 30. Alcance de las Restricciones

⁴⁰ Corte IDH, Caso *Castañeda Gutman v. Mexico*, sentencia del 6 de agosto de 2008, párr. 174.

*Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren **por razones de interés general** y con el propósito para el cual han sido establecidas”*

Como se observa, en este último aspecto, la Convención no enumera las limitaciones que está permitido establecer para los Estados parte, puesto que, en términos de organización política y electoral, la situación histórica, social, cultural o jurídica de cada uno, puede admitir que, en su contexto particular, **establecerse restricciones que sean aceptables, puesto que las “razones de interés general”** que autoriza la Convención tienen un matiz distinto y justificable para cada Estado. En el caso de la reelección, **una razón de interés general puede ser controlar el poder político mediante la limitación y la prohibición de la reelección.**

Por ende, si los derechos políticos como derechos humanos pueden ser objeto de limitaciones justificadas y razonables, **con mayor razón** esos límites tienen cabida en aspectos que no tienen la condición de derechos humanos como lo es la reelección.

Sin embargo, ello no exime a los Estados a realizar un examen de ponderación que considere sobre otros posibles derechos humanos que se ven involucrados. De este modo, de ser el caso, es indispensable un análisis concreto de las disposiciones de derecho interno de los Estados, respecto a la limitación y prohibición a la reelección, para determinar si en ese caso concreto, es o no acorde con la Convención Americana, pero en términos abstractos no viola dicho tratado.

Como afirma la Comisión de Venecia los límites a la reelección, entonces, están orientados a **proteger los derechos humanos, la democracia y el estado de derecho, que son objetivos legítimos dentro del significado de las normas internacionales.**⁴¹

En los siguientes apartados haremos una disección a partir de la perspectiva de quien pretende reelegirse como de los ciudadanos que eventualmente desearan la reelección de un gobernante.

- **Perspectiva de quien detenta el cargo de presidente**

Una vez señalado que los Estados tienen la capacidad de establecer restricciones, y que, por tanto, la prohibición o limitación a la reelección incide de manera justificada en otros derechos políticos, es necesario ver de qué manera se realiza esta interferencia y si dicha restricción es acorde o no con la Convención

Un gobernante que desea ser elegido, con la prohibición o limitación a la reelección, pudiera considerar limitado el derecho al sufragio pasivo. Sobre ello, es importante retomar lo

⁴¹ Comisión de Venecia, *Informe sobre los límites a la reelección parte I- Presidentes* 16 y 17 de Marzo de 2018, par. 93 y 120. en: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2018\)010-spa](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2018)010-spa)

establecido por el TEDH, el cual señala que, a diferencia de lo que sucede con el derecho al voto, **el derecho a ser electo puede ser restringido con mayor flexibilidad**, puesto que los Estados gozan de un margen de apreciación que les permite, en cada caso particular, establecer restricciones acordes con su contexto. Lo anterior es congruente con la idea de que no hay un derecho a la reelección pues como lo hemos establecido es una mera posibilidad.

*“Al mismo tiempo, la Corte reitera que el nivel de su propio escrutinio dependerá del aspecto particular del derecho a elecciones libres. Por lo tanto, un escrutinio más estricto debe reservarse para cualquier desviación del principio del sufragio universal. Se puede otorgar un margen de apreciación más amplio a los Estados donde las medidas impiden que los candidatos se postulen a elecciones, pero dicha interferencia no debe ser desproporcionada”*⁴²

Bajo esta perspectiva, el Tribunal ha señalado en diversas sentencias como *Etxebarria and Others v. Spain* que uno de los objetivos que están protegidos por el Convenio Europeo de Derechos Humanos y acorde con el principio del Estado de Derecho **es la protección del orden democrático**.⁴³

Por otro lado, la Comisión de Venecia, en el multicitado *Informe* ha señalado que **restringir la reelección puede ser acorde con los principios de igualdad en las elecciones**, y, de este modo, garantizar el derecho de los demás candidatos que contienden en éstas.

También se señala que, una de las críticas realizadas a la reelección implica que los regímenes presidenciales **le pueden conceder al titular del Ejecutivo, 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.⁴⁴

En esa línea, el TEDH en el caso *Gitonas y otros v. Grecia*, estableció que, en ciertas categorías de cargos públicos, la restricción para postularse a elecciones puede considerarse justificada en la medida que persiga dos objetivos a **1) garantizar a todos los candidatos los mismos medios de influencia para ser electos y 2) proteger al electorado de la presión de funcionarios públicos**.

“40. El tribunal observa que el párrafo 3 del artículo 56 de la Constitución que fue aplicada en el caso de los solicitantes, establece motivos de descalificación que son relativos y finales para ciertos titulares de cargos públicos... están excluidos de participar en una elección y de ser electos en cualquier circunscripción en la que hayan desempeñado sus funciones durante más de tres meses dentro de los tres años previos a la elección; esta descalificación se mantendrá a pesar de la renuncia previa de un candidato...”

⁴² ECHR, Caso *Davydov y otros v. Russia* en: <https://hudoc.echr.coe.int/tur#%7B%22itemid%22:%5B%22001-173805%22%5D%7D>

⁴³ ECHR, Caso *Etxebarria and Others v. Spain*. <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-93474>

⁴⁴ Comisión de Venecia, *Informe sobre los límites a la reelección parte I- Presidentes* a 17 de Marzo de 2018 en: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2018\)010-spa](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2018)010-spa)

*“Tal descalificación, para la que existen disposiciones equivalentes en varios Estados miembros del Consejo de Europa, atiende a un doble propósito esencial para el buen funcionamiento y defensa de los regímenes democráticos: **asegurar que los candidatos de diferentes convicciones políticas disfruten de los mismos medios de influencia** (ya que los titulares de cargos públicos pueden, en ocasiones, tener una ventaja sobre otros candidatos) y **proteger la electorado de la presión de dichos funcionarios quienes, por su posición deben tomar decisiones -a veces de suma importancia- y disfrutar de un prestigio considerable en los ojos de un ciudadano, cuya elección de candidato podría verse influenciada.**”⁴⁵*

En el caso *M. v. the United Kingdom*, se sostuvo que el artículo 3 del *Protocolo 1 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales* establece que como derecho individual, aunque puede tener sus limitaciones, consiste en el derecho a votar, participar en la elecciones y ocupar el cargo para el cual has sido electo. Si bien estos derechos deben ser respetados, la interpretación realizada, no **establecen un derecho una vez terminado el periodo para el cual se le ha elegido, ni un derecho a ser reelecto** y menos de forma indefinida⁴⁶.

Lo anterior resulta congruente **con la propuesta de definición de los alcances del principio *pro persona* para el supuesto de que, con pretexto de ello y a partir de una interpretación dudosa, puedan decretarse inconstitucionales o inaplicables los límites a la reelección acotada para convertirla en indefinida.**

- **Perspectiva de ciudadanos y votantes**

Por su parte, en relación con el derecho a los ciudadanos en el supuesto de que una mayoría de electores de un determinado Estado quisieran ejercer su derecho de voto activo en el sentido de tener la posibilidad de la reelección, debe considerarse que ese planteamiento peca de tener una concepción demasiado abstracta que prácticamente implica que sea un planteamiento inocuo porque en la democracia, los votantes no piensan uniformemente de elección a elección e incluso durante la misma.

En ese sentido, dicho planteamiento parece francamente un ejemplo de laboratorio sin bases reales o sociológicas suficientes. Es cierto que hay casos excepcionales donde una reelección ha sido ampliamente aceptada como los casos de Franklin Delano Roosevelt en Estados Unidos y más recientemente Angela Merkel en Alemania, pero esos supuestos son extremadamente raros para sobre la excepción, generalizar a la luz del sistema interamericano de derechos humanos,

Debe de tomarse en cuenta que para el derecho al sufragio en sus aspectos pasivo y activo, se establece como requisitos fundamentales que las elecciones sean periódicas y auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre

⁴⁵ ECHR, Case *Gitonas v. Greece*, párr. 40.

⁴⁶ *M. v. the United Kingdom*, no. 10316/83, *Commission decision* of 7 March 1984, D.R. 37, p. 129.

expresión de la voluntad de los electores, teniendo así, acceso a las funciones públicas del país derivado de condiciones generales de igualdad.

Si bien puede ser cierta la afirmación señalada en el párrafo anterior, la distinción entre la reelección en sentido amplio y la reelección indefinida cobra especial relevancia en este punto, puesto que, en esta última, el derecho de los ciudadanos se puede ver mermado al ponerse en peligro el régimen democrático. Como hemos dicho, el resultado de esta consulta debe redundar en que la reelección indefinida afecta el sistema democrático porque limita las opciones políticas.

A su vez, hay que considerar que el derecho al sufragio, tanto pasivo como activo, se encuentran relacionados, y que, por tanto, el límite de uno, puede significar también la restricción implícita de otro. De modo que, si el límite a la reelección indefinida persigue un fin legítimo que es el mantener un sistema democrático y representativo, también lo persigue respecto a la limitación para los ciudadanos en su derecho al voto.

La Comisión de Venecia ha considerado este tema y se ha pronunciado en el sentido en que, dichas limitaciones pueden ser justificadas e incluso necesarias.

“103. Cabe resaltar, empero, que el pueblo puede votar libremente, pero solo por aquellos candidatos que aparecen en la boleta. La capacidad de los ciudadanos de hacer responsables a quienes ocupan el poder siempre se ve limitada por condiciones legales relacionadas con las reglas del sufragio, como edad, ciudadanía y capacidad legal, entre otras, así como por los reglamentos que rigen el derecho de postularse y aparecer en la boleta, es decir, las normas de nominación. Aun así, el derecho de votar por el candidato preferido solamente es uno, aunque esencial, de una amplia gama de actividades y derechos políticos relacionados con la participación política. Por lo tanto, las limitaciones al acceso a la elección o a la reelección no pueden considerarse como un obstáculo para el ejercicio de esos derechos y de la participación política. Así pues, en general, las restricciones al derecho humano de la participación política y de la elección de los mandatarios son permitidas dentro de una democracia constitucional, a pesar de que desde la perspectiva de los derechos subjetivos deben ser justificadas y considerarse necesarias.”⁴⁷

4.3.3. ¿La limitación o prohibición es una restricción acorde a los principios de legalidad, necesidad, y proporcionalidad de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte IDH?

Este planteamiento como tal, es la contracara del punto anterior, y en ese sentido deberá tomarse los mismos parámetros de respuesta. Si se ha considerado que **la reelección en sentido amplio** es una figura que cada Estado puede o no establecer, la limitación o prohibición deben entenderse en los mismos términos, es decir, son del ámbito de los Estados.

⁴⁷ *Ibid*

De esta manera, si se ha dicho ya, que la reelección no es un derecho humano sino la mera posibilidad de participación política, con mayor razón, los límites o prohibiciones, en términos generales, deben entenderse como restricciones no a un derecho, sino más bien medidas establecidas para el control del poder político que significa el titular del Ejecutivo.

Asimismo, en términos generales, hemos afirmado que los límites o prohibición a la reelección no son contrarios a la CADH, por tanto, las restricciones son acordes a la jurisprudencia de la Corte IDH en la medida que estas no obligan o no establecen un determinado canon al respecto por quedar, se insiste, en el ámbito de los Estados, esto bajo la idea de *estándar de regulación opcional* aquí propuesto. Por otro lado, en relación con la **reelección presidencial indefinida**, al no tener una limitación, sí resulta atentatoria de la jurisprudencia de la Corte IDH como lo hemos señalado.

Así, a continuación expondremos que si los derechos políticos pueden tener restricciones acordes a los principios mencionados, con mayor razón, esos límites pueden tener cabida a la luz del sistema interamericano de derechos humanos a una figura que sin tener esa condición como la reelección desde luego pueden aplicar.

La Corte IDH ha determinado que *“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 con los principios de la democracia representativa”*.⁴⁸

Siempre que no sean desproporcionados o irrazonables, se pueden establecer límites que legítimamente los estados en su derecho interno establezcan para regular el ejercicio y goce de los derechos políticos⁴⁹.

En nuestra opinión, la limitación a la reelección es acorde a los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte IDH, tal como se resolvió en el caso *Yatama vs Nicaragua* en la cual se concluyó que *“la restricción debe encontrarse prevista en una ley, no ser discriminatoria, basarse en criterios razonables, atender a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo y ser proporcional a ese objetivo”*.⁵⁰

Ese canon del sistema interamericano guarda sincronía, tanto en la jurisprudencia del sistema europeo como del africano de derechos humanos, pues permiten la limitación del derecho a ser votado.

⁴⁸ Corte IDH, Caso *Castañeda Gutman v. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 149.

⁴⁹ Corte IDH, Caso *Castañeda Gutman v. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 6 de agosto de 2008, párr. 155

⁵⁰ Corte IDH, Caso *Yatama vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 206.

- **Jurisprudencia del sistema europeo de derechos humanos**

En el sistema europeo de derechos humanos, el derecho a ser votado se desprende del artículo 3 del *Protocolo adicional al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales* establecido en los siguientes términos: “Las Altas Partes Contratantes se comprometen a organizar, a intervalos razonables, elecciones libres con escrutinio secreto, en condiciones que garanticen la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del cuerpo legislativo”⁵¹.

El TEDH ha considerado que el juicio de proporcionalidad que deben aplicar los Estados para examinar las restricciones al sufragio pasivo es más amplio que respecto al sufragio activo, en específico “se limita esencialmente a verificar la ausencia de arbitrariedad en los procedimientos internos que conducen a privar a un individuo de la elegibilidad”⁵².

La jurisprudencia del TEDH establece que para que el derecho a la participación política sea válidamente limitado se deben de cumplir los siguientes requisitos: 1) Legalidad; 2) Perseguir una finalidad legítima (y que esta sea probada); 3) Necesidad; 4) Proporcionalidad.

Respecto al requisito de legalidad, el TEDH resolvió que para poder determinar si una limitación equivale a una violación al derecho a la participación política, “el Tribunal debe asegurarse si se cumplió con el requisito de legalidad, en otras palabras, si estaba ‘establecida en ley’”⁵³.

En cuanto a las finalidades legítimas perseguidas, el TEDH ha considerado que:

“Dado que el Artículo 3 del Protocolo No. 1 no está limitado por una lista específica de “finalidades legítimas” como las enumeradas en los Artículos 8 a 11 del Convenio, los Estados Parte son entonces libres para basarse en una finalidad no contenida en dicha lista para justificar una limitación, siempre que se pruebe en los hechos particulares del caso que dicha finalidad sea compatible con el principio de legalidad y con los objetivos generales del convenio”⁵⁴.

Adicionalmente, el TEDH ha considerado que la protección del orden democrático y de los “principios que caracterizan a una sociedad democrática”⁵⁵ es una finalidad que está

⁵¹ Consejo de Europa, “Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales”, disponible en https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SPA.pdf

⁵² TEDH, *Etxebarria and Others v. Spain*, Applications No. 35579/03, 35613/03, 35626/03 y 35634/03 (2009), párr. 50. En el mismo sentido, TEDH, *Davydov and others v. Russia*, Application 75947/11 (2017), párr. 286; *Melnichenko v. Ukraine*, Application no. 17707/02 (2004), párr. 57 y *Ždanoka v. Latvia*, Application no. 58278/00 (2006), párr.115.

⁵³ TEDH, *Dicle and Sadak v. Turkey*, Application no. 48621/07 (2015), párr. 83. En el mismo sentido *Tănase v. Moldova*, Application no. 7/08 (2010), párr. 163 y *Karimov v. Azerbaijan*, no. 12535/06 (2014), párrs. 42 and 43.

⁵⁴ TEDH, *Ždanoka v. Latvia*, Application no. 58278/00 (2006), párr. 115.

⁵⁵ TEDH, *Handyside v United Kingdom*, Application no. 5493/72 (1976), párr. 49.

conforme al principio de legalidad y con el resto de las finalidades perseguidas por el *Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales*.

Así, por analogía este razonamiento del TEDH al tema de la reelección indefinida, consideramos que la limitación a la reelección cumple con la finalidad de proteger al orden democrático al evitar que el presidente se perpetúe en el poder.

El TEDH ha considerado también qué se debe entender por “necesidad” de las medidas en una sociedad democrática, concluyendo que:

“El concepto de necesidad tiene implícito una necesidad social apremiante; en específico, la medida adoptada debe ser proporcional a la finalidad legítima buscada. Adicionalmente, el alcance del margen de apreciación de las autoridades nacionales dependerá no solo de la naturaleza de la finalidad de la restricción sino también de la naturaleza del derecho involucrado”⁵⁶.

Asimismo, respecto a la necesidad social de una limitación, el TEDH considera que se debe determinar si las razones proporcionadas son “relevantes y suficientes”⁵⁷.

Al implicarse el derecho a ser votado (que como mencionamos arriba, la jurisprudencia del TEDH permite que los Estados puedan ponderar más flexiblemente), la limitación de la reelección, en nuestra opinión, **implica la necesidad social apremiante de evitar el abuso del poder ejecutivo** (una necesidad relevante y suficiente) y es proporcional a la finalidad de protección del orden democrático.

Finalmente, respecto a la proporcionalidad, el TEDH estableció que se debe determinar si se realizó una ponderación justa entre las exigencias del interés general de la sociedad y la protección de los derechos humanos de las personas⁵⁸.

En nuestra opinión, en una ponderación, **la exigencia del interés general de la sociedad de limitar la reelección para la protección de la democracia y evitar el abuso de la perpetuación en el poder debe prevalecer sobre el derecho a ser votado.**

- **Sistema africano de derechos humanos**

Al igual que el TEDH, la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos aún no se ha pronunciado respecto a si la reelección indefinida es un derecho humano, pero sí lo ha hecho

⁵⁶ TEDH, *Gillow v United Kingdom*, Application No 9063/80 (1986), párr. 55.

⁵⁷ TEDH, *Olson v Sweden*, Application No 10465/83 (1988), párr. 68.

⁵⁸ TEDH, *Sporrong and Lönnroth v. Sweden*. Applications No 7151/75, 7152/75 Judgment of 23 September 1982, Series A No 52 par. 69.

respecto a la validez de la limitación del derecho a la participación política, establecido en el artículo 13 (1) de la *Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos*⁵⁹.

En la sentencia de los casos *Tanganyika Law Society, The Legal and Human Rights Centre v The United Republic of Tanzania; Reverend Christopher R. Mtikila v The United Republic of Tanzania* del 14 de junio de 2013⁶⁰, la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos resolvió que las únicas razones legítimas para la limitación de derechos humanos están establecidas en el artículo 27 (2) de la *Carta Africana de Derechos Humanos*⁶¹ y que estas limitaciones deben: **1)** ser establecidas en una ley de aplicación general; **2)** “ser necesarias en una sociedad democrática”⁶²; **3)** ser proporcionales a la finalidad legítima perseguida, y; **4)** el Estado tiene la carga de demostrar que la limitación cumple con alguna de las finalidades del artículo 27 de la *Carta Africana de Derechos Humanos*.

Respecto al tema de la proporcionalidad, la Corte Africana especifica que se requiere determinar “si se hizo una ponderación entre las exigencias del interés de la comunidad y los requisitos de la protección de los derechos fundamentales de las personas”⁶³. En particular, el interés legítimo de la comunidad debe ser “proporcional y absolutamente necesario con las ventajas a ser obtenidas”⁶⁴.

En el caso concreto, pese a que los derechos humanos pueden ser limitados, la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos consideró que no se demostró que la limitación al derecho de participar en los asuntos públicos / gobierno cayera dentro de las limitaciones válidas y que “en cualquier caso, la restricción en el ejercicio del derecho [a la participación política] a través de la prohibición de candidaturas independientes no es proporcional a la supuesta finalidad de promoción unidad y solidaridad”⁶⁵.

⁵⁹ “Artículo 13: 1. Todo ciudadano tendrá el derecho a participar libremente en el gobierno de su país, ya sea directamente o a través de representantes electos libremente de conformidad con las disposiciones legales [...]” *Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos*, Nairobi, Kenia, 27 de Julio de 1981

⁶⁰ Los demandantes argumentaron que Tanzania violó el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos o de gobierno al implementar una reforma constitucional que establecía que los candidatos que quisieran participar en la elección presidencial tenían que ser miembros de partidos políticos, teniendo como efecto la prohibición que los candidatos independientes participaran en las elecciones presidenciales, véase Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, *Tanganyika Law Society, The Legal and Human Rights Centre v The United Republic of Tanzania, application 009/2011; Reverend Christopher R. Mtikila v The United Republic of Tanzania, application 011/2011*, sentencia del 14 de junio de 2013, párrs. 4 y 67.

⁶¹ “Artículo 27 [...] 2. Los derechos y libertades de cada persona deben ser ejercidas con la debida observancia a los derechos de otras personas, seguridad colectiva, moralidad e interés común.” *Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos*, Nairobi, Kenia, 27 de Julio de 1981.

⁶² Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, *Tanganyika Law Society, The Legal and Human Rights Centre v The United Republic of Tanzania, application 009/2011; Reverend Christopher R. Mtikila v The United Republic of Tanzania, application 011/2011*, sentencia del 14 de junio de 2013, párr. 6.

⁶³ Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, *Tanganyika Law Society...*, op. cit., párr. 107.1.

⁶⁴ Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, *Tanganyika Law Society...*, op. cit., párr. 106.

⁶⁵ Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, *Tanganyika Law Society...*, op. cit., párr. 107.2.

Como se puede observar, el sistema africano de derechos es similar al sistema interamericano al permitir la limitación de los derechos humanos (en este caso, a la participación política) siempre que esta limitación sea proporcional con una “*finalidad legítima perseguida*”. Por lo tanto, siguiendo el razonamiento de la Corte Africana, en nuestra opinión, la limitación a que la reelección es una limitación que **persigue la finalidad legítima de reducir el peligro del abuso del poder** del titular del poder ejecutivo y evitar la perpetuación en el ejercicio del poder, con lo cual se protege la democracia.

SEGUNDA PREGUNTA

¿Qué consecuencias acarrea la modificación en el sentido de introducir la reelección indefinida o fórmulas análogas y ¿Qué derechos políticos a la luz del sistema interamericano se verían afectados?

Por cuestión de método, se engloban de forma conjunta los dos planteamientos que implican la segunda pregunta presentada por Colombia, reformulado en los términos antes señalados, puesto que facilita su comprensión y recoge los elementos fundamentales del planteamiento.

El objetivo de la pregunta antes mencionada, consideramos que se refiere a poder dilucidar los efectos de adoptar esta modificación y cómo afectaría esto en las obligaciones de los Estados en la protección de los derechos humanos.

Nuevamente, partiendo de que la distinción entre la *reelección en sentido amplio* y la *reelección indefinida* nos concentraremos en la segunda, pues desde nuestra perspectiva SÍ resultaría esta última contraria al sistema interamericano de derechos humanos por las siguientes razones.

Antes de entrar en materia habrá que decir que el siguiente apartado se abocará a la modificación como tal, y no tanto al intento de introducir la reelección, como se plantea en la consulta, dado que esto último contiene una dosis de posibilidad y la reflexión en el presente apartado busca concentrarse en la modificación como un hecho de resultado. Hacer una reflexión sobre el intento de modificación no deja de ser una mera posibilidad en potencia.

La modificación al sistema jurídico de un Estado consistente en la introducción de la reelección indefinida afecta el sistema interamericano de derechos humanos por las siguientes razones.

a. Afectación a la condición de elecciones periódicas

La *reelección indefinida* atenta contra la democracia y estado de derecho ya que de permitir la facilitaría la permanencia del gobernante en el poder.

Una vez visto que la reelección no es un derecho humano, por lo menos en la actualidad, debe entenderse a esa figura en todo caso, como una forma de controlar el poder; y, por tanto, una modificación en el sentido introducirla en un sistema político-constitucional o eliminar sus límites implicaría, en los hechos, alterar el objetivo que pretende el artículo 23.1 inciso b) de la CADH mediante la noción de “*votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas*”

En efecto, el objetivo de que las elecciones sean periódicas y auténticas es que el poder político se renueve. La idea de democracia bajo una concepción contemporánea de la ciencia política significa alternancia. Una figura que no contribuya en ese sentido trastocaría la idea de democracia moderna.

Al respecto, Adam Przeworski concibe a la noción de elecciones auténticas y periódicas aquellas en las que implican ganadores y perdedores; y que en las siguientes elecciones quienes hubieren perdido, podrán ser los ganadores y viceversa. La democracia implica certeza en las reglas e inseguridad en quien gane. Textualmente lo señala de la siguiente manera:

“[...] La democracia es un régimen político en el que los ciudadanos eligen a sus gobernantes a través de elecciones periódicas. Al final de cada contienda, con este mecanismo se obtienen ganadores y perdedores [...]

[...] El buen perdedor entiende que en la democracia a veces se gana y a veces no y que, en ambos casos, aceptar el resultado de la contienda es fundamental para que el juego democrático continúe un nuevo ciclo. [...]

[...] Al momento de ingresar a la competencia electoral, los participantes se comprometen a honrar un contrato democrático implícito en el que todos acuerdan que contendrán bajo ciertas reglas y que estas determinarán quién será el ganador. Los candidatos asumen que, en primer lugar, al final de la competencia todos aceptarán los resultados, en especial el perdedor, quien deberá reconocer su derrota. En segundo lugar, consienten jugar el juego democrático repetidas veces, de modo que todos tienen varias oportunidades de obtener la victoria. Así, el ganador de hoy podría ser el perdedor de mañana y viceversa. [...]”⁶⁶

El establecimiento de la reelección presidencial indefinida implicaría allanar la idea de periodicidad puesto que el ejemplo de la historia ha significado que ese esquema constitucional está hecho para la facilitar el camino a quien ocupa la presidencia para permanecer en ella.

Un ejemplo patente de ello es el caso reciente de Rusia en donde su Tribunal Constitucional, el pasado 15 de marzo del presente año, resolvió como válido los cambios legales sobre la periodicidad del cargo de Presidente Federal de ese país, esto con el efecto de que los límites de la reelección no fueran aplicables al actual mandatario.⁶⁷

⁶⁶ Przeworski, Adam (1991). *Democracy and the market: Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.

⁶⁷ Ver nota: <https://www.lavozdegalicia.es/noticia/internacional/2020/03/16/constitucional-permite-putin-seguir-poder-2036/0003158439087222546434.htm>

Así, si la idea de la *periodicidad* de las elecciones, aunado a su *autenticidad* tienen por objeto que haya una renovación no solo de la persona quien la ocupa, sino incluso de los partidos políticos, la reelección indefinida afecta esos principios democráticos a los que nos hemos referido en la introducción del este apartado. La democracia significa pluralidad y alternancia.

Los límites a la reelección están orientados a proteger a la democracia de facto, puesto que imponen la posibilidad de alternancia política en los asuntos públicos, y también motivan las expectativas de los partidos de oposición de obtener en el futuro, a través de procedimientos preestablecidos e institucionalizados, un cargo público relevante para las decisiones del Estado. Los límites a la reelección, entonces, están orientados a proteger los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho, que son objetivos legítimos dentro del significado de las normas internacionales

b. Seguridad jurídica

La *reelección indefinida* como su naturaleza lo indica afecta enormemente la seguridad jurídica pues la condición de falta de certeza en los periodos en los cuales un(a) presidente puede participar.

Ello se traduce en trastocar la salvaguarda existente en el artículo 32.2 de la CADH sobre la *Correlación entre Deberes y Derechos*, el cual establece que: “*Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática.*”

Como puede observarse, los derechos que se trastocan son los de la ciudadanía o votantes porque la reelección indefinida impide conocer con certeza cuando eventualmente podría dejarse el cargo en cuestión y, por el contrario, dicha medida se constituye como un incentivo. Cabe señalar que el precepto transcrito subraya que los derechos de cada persona se limitan en la medida de la **seguridad de todos** (incluye desde luego a la de tipo jurídica) en una **sociedad democrática**, es decir acentúa la condición de la democracia en el juego de esos derechos.

Así, la Corte IDH ha establecido la noción de *sociedad democrática* como una pauta interpretativa en los derechos políticos.⁶⁸

c. Pluralismo político

Por otro lado, otra razón del porqué la modificación al introducir la reelección indefinida se debe a que atentaría en contra del pluralismo, principio presente en la jurisprudencia de la Corte IDH.

⁶⁸ Corte IDH, *Castañeda Gutman vs México*. Sentencia de 6 de agosto de 2008, par. 185.

En efecto, la Corte IDH tanto en *Yatama*⁶⁹ como en *Castañeda*⁷⁰, ha establecido que los derechos políticos en la CADH y demás instrumentos internacionales propician el fortalecimiento de la democracia y el **pluralismo** político, todo derivado que la democracia representativa es un principio rector en la Carta de la Organización de los Estados Americanos.

Finalmente, **respecto a las obligaciones de los Estados en relación con la tutela de derechos políticos concretamente los establecido en el artículo 23.1 inciso b) de la CADH**, desde nuestra perspectiva, con la modificación e implementación de la reelección indefinida, los derechos que **se vería trastocados serían los de los electores** pues como hemos afirmado, la periodicidad y autenticidad de las elecciones son aspectos que la Convención tutela precisamente en el **voto activo**.

Precisamente, por las razones ya esgrimidas, los electores son los principales afectados con la mencionada medida pues una elección donde permanentemente esté participando quien ha ocupado la presidencia, **limita las opciones y posibilidades para votar**, además de que, por tanto, el poder se personificaría, atentando con ello con la idea de democracia más elemental, ello sin mencionar la posible merma de otros derechos como libertad de expresión o acceso a la información.

V.- Conclusiones

La reelección presidencial en sí misma NO está en contravención de la CADH y demás tratados internacionales puesto que su previsión constitucional o ausencia corresponde a cada uno de los Estados, pero de establecerse, la reelección presidencial NO puede ser indefinida porque de lo contrario sí violaría el sistema interamericano de derechos humanos.

Para arribar a tal conclusión debe utilizarse lo que aquí llamamos *estándar de regulación optativa convencional*, el cual puede considerarse una especie dentro del margen de apreciación nacional, el cual tiene una mayor concepción.

La metodología anterior permite una adecuada tutela de derechos políticos entendidos como derechos humanos sin menoscabo de que cada país pueda o no establecer la reelección, pero siempre con límites claros que no trastoquen otros derechos humanos. Esta propuesta interpretativa permite salvaguardar la autodeterminación política de cada uno de los Estados en balance con los derechos políticos de la ciudadanía para votar en plena libertad sin menoscabo de otros de sus derechos.

⁶⁹ Corte IDH, *Yatama vs Nicaragua*. Sentencia de 23 de junio de 2005, par. 192.

⁷⁰ Corte IDH, *Castañeda Gutman vs México*. Sentencia de 6 de agosto de 2008, par. 141.



Asimismo, sería oportuno que la Corte IDH estableciera los alcances del principio *pro persona* aplicado a quien pretende reelegirse en la presidencia de algún Estado ya que nuestra postura como se explicó, consiste en que dicho principio no puede operar ni aplicarse sin más en esos supuestos, como con cualquier otro ciudadano, ello dado el papel de preponderancia que tienen quienes ocupan y pretender reelegirse como presidente de un Estado.