



Honorable Señor Presidente  
y demás Magistrados  
Corte Interamericana de Derechos Humanos  
San José de Costa Rica

Ref. *Amicus Curiae* sobre la Solicitud de Opinión  
Consultiva del Gobierno de Colombia sobre la  
Reelección Presidencial

Con fundamento en las previsiones del Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en lo particular de su artículo 44, numeral 1 y artículo 73, numeral 3 del Reglamento de la misma Corte y con apoyo en su larga tradición jurisprudencial sobre *Amicus Curiae*, quien la presente suscribe, Iniciativa Democrática de España y las Américas (IDEA), organización internacional No gubernamental que reúne a los ex jefes y de gobierno que se enuncian en la web [www.idea-democratica.org](http://www.idea-democratica.org) y cuyo objeto es observar y analizar los procesos y experiencias democráticos iberoamericanos, reflexionar sobre las vías y medios que permitan la instalación de la democracia allí donde no existe o su reconstitución donde se ha deteriorado, así como favorecer su defensa y respeto por los gobiernos donde se encuentra radicada; e inscrita IDEA como una Non-Profit-Corporation en la Secretaría de Estado del Estado de la Florida, Estados Unidos de América, el 28 de diciembre de 2017 bajo el File N° 17000012768, a través de sus representantes, quienes firman y se identifican al pie del presente escrito, expone lo siguiente:

## I

El presente *Amicus Curiae* se refiere, concretamente, a la solicitud de Opinión Consultiva relativa a la reelección presidencial indefinida en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, presentada ante la Secretaría de la Corte por el Estado de Colombia el 18 de octubre de 2019 a través del Ministro de Relaciones Exteriores, Carlos Holmes Trujillo García y que se concreta a las dos siguientes preguntas:

### PRIMERA PREGUNTA

A la luz del derecho internacional ¿Es la reelección presidencial indefinida un derecho humano protegido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos? En este sentido, ¿Resultan contrarias al artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos

las regulaciones que limitan o prohíben la reelección presidencial, ya sea por 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 presidencial indefinida, ¿Cuáles son los efectos de dicha modificación sobre las obligaciones que ese Estado tiene en materia de respeto y garantía de los derechos humanos? ¿Resulta dicha modificación contraria a las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos y, particularmente, a su obligación de garantizar el ejercicio efectivo de los derechos a a) participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país?

Ambas preguntas, como lo precisa la solicitud en cuestión, tienen propósitos definidos, a la vez que escapan a la mera especulación teórica o académica tanto como no buscan que la propia Corte prejuzgue sobre alguna denuncia en curso y que pueda llegar a su conocimiento, lo que la haría inviable de acuerdo con su propia jurisprudencia.

En el caso de la primera pregunta el asunto es claro, a saber, precisar si la reelección presidencial indefinida constituye un derecho humano protegido convencionalmente; de suyo, “esclarecer si es legítimo establecer límites o restricciones a la reelección presidencial” o si ellos serían violatorios de la Convención Americana de Derechos Humanos. En tanto que la segunda pregunta busca determinar los efectos que la reelección presidencial indefinida tendría sobre las obligaciones de los Estados en materia de protección de derechos humanos, en lo particular sobre el “derecho” a la democracia y el Estado de Derecho.

## II

Este Amicus Curiae obvia cualquier consideración sobre la competencia y admisibilidad de la solicitud de Opinión Consultiva por parte de la Corte Interamericana, ya abordada de manera suficiente por el Estado solicitante e interesándole a IDEA, antes bien, dejar constancia de sus criterios respecto del fondo de la misma a la luz de las precisiones que sobre las preguntas formuladas han sido hechas y constan con anterioridad.

Al efecto, de modo preliminar resulta pertinente reiterar lo que es doctrina pacífica sobre el contenido y los alcances de cualquier interpretación de las normas de la Convención Americana, en lo particular sobre la significación de la democracia y la valoración de la misma como contexto en cuyo defecto mal pueden entenderse el contenido y los límites a los

que pueden estar sujetos los distintos derechos humanos enunciados y tutelados por la misma como sus eventuales violaciones.

De modo que, las preguntas a las que se contrae la solicitud de Opinión Consultiva podrían reformularse de la manera siguiente para que sean respondidas en sus núcleos sin que ello las afecte en sus formulaciones, así:

- a) ¿La democracia, conforme a su entendimiento por el Sistema Interamericano, admite las reelecciones presidenciales indefinidas?
- b) ¿La reelección presidencial indefinida restringe el derecho de voto pasivo, a tenor del artículo 23 de la Convención Americana?
- c) ¿Es la reelección un derecho humano tutelable?

### III

Más allá de su consideración en el plano de la teoría política o de su descripción bajo un *nomen iuris* – como el de “derecho humano a la democracia” referido en un voto salvado de la Corte comprensivo de los derechos políticos (*Caso Yatama vs. Nicaragua*, 2005) y como el “derecho a la democracia” que ocupa la atención de la academia desde 2006 (A. Aguiar, *El derecho a la democracia*, EJV, 2008) entendiéndolo como derecho totalizador del conjunto de los derechos humanos a la luz de la Carta Democrática Interamericana (2001) – lo cierto es que la Convención Americana de Derechos asume a la democracia como su eje vertebrador. La estima de valor superior o principio transversal al prescribir que sólo se puede asegurar un régimen de derechos dentro en el marco de la democracia, que la interpretación de éstos queda sujeta a la garantía democrática, y que los límites de los derechos son los que impone la misma democracia.

En tal sentido, a los efectos del presente *Amicus Curiae* y de la solicitud a la que se contrae, cabe que la Corte tenga muy presente y en el análisis de las partes pertinentes de la Convención a ser consideradas:

- (1) Que en su Preámbulo ella fija “*dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen... fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre*” (Cursivas nuestras);
- (2) Que a tenor del literal c) del artículo 29 “ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de: ... *excluir otros derechos y garantías... que se derivan de la forma democrático-representativa de gobierno*” (Cursivas nuestras); y
- (3) Que conforme al numeral 2 del artículo 32 “los derechos de cada persona están limitados ... por la seguridad de todos y por las justas *exigencias del bien común, en una sociedad democrática*”.

Es pertinente, en tal orden, repetir lo que a manera de advertencia hace el Juez de Roux Rengifo en su voto salvado ante la Corte (*Caso Castillo Petruzzi v. Perú*, 1999), en cuanto a que “el tema de la vinculación de la protección de los derechos humanos a un contexto político e institucional democrático tendría... que ser objeto de desarrollo jurisprudencial antes de que pudieran emitirse condenas específicas de violación de la Convención Americana”, de suyo, al considerar supuestos de violación o premisas inaceptables dentro de su ordenamiento. Y es que, al analizarse el supuesto de las preguntas, en la hipótesis de que se considere a la reelección presidencial indefinida contraria al orden convencional, podría estarse, según los términos utilizados por la misma Corte en el *Caso de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal Constitucional vs. Ecuador* (2013), ante una “violación multi frontal” por contradecir o resultar inadmisibles en el marco de algunos derechos específicos como los políticos dentro de un cuadro, a la par, de atentados a los elementos esenciales y componentes fundamentales de la democracia.

No por azar, la propia Carta Democrática Interamericana prescribe, en su artículo 7, que:

“La democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos”.

De modo que, a manera de observación incidental al análisis que se hará seguidamente y entendiendo que no estamos en presencia de un asunto de carácter contencioso sino consultivo, cabe señalar que en el supuesto en estudio que surge de procesos constituyentes, reformas constitucionales o decisiones judiciales de control de constitucionalidad ocurridas recién en algunos Estados miembros, todos a uno de dichos procesos y reformas han representado o han tenido lugar dentro de marcos políticos de atentados abiertos a la democracia y al Estado de Derecho; ocurridos, en lo particular, en Venezuela, Ecuador, Bolivia y Nicaragua. De consiguiente, como lo ha señalado repetidamente la propia Corte: “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” (*Caso Apitz Barbera y otros vs. Venezuela*, 2008)

#### IV

Más allá del debate parcialmente resuelto por la Corte Internacional de Justicia (*Caso relativo a las actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra ella*, de 27 de junio de 1986, cit. A. Aguiar, *Código de derecho internacional*, EJC, 2009, pp. 233-234) y que mantiene una parte de la doctrina jurídica internacional acerca del carácter vinculante o no de las resoluciones adoptadas dentro del marco de organizaciones multilaterales (ONU, OEA), cabe tener presente a los fines siguientes que, conforme al literal d) del artículo 29 la Convención Americana de Derechos Humanos ninguna de sus disposiciones, al ser interpretada, puede “excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y *otros actos internacionales de la misma naturaleza*” (Cursivas nuestras).

Lo anterior se constata y ratifica de la misma lectura e.g. del texto de la Carta Democrática Interamericana adoptada mediante resolución de la Asamblea General de la OEA en 2001, a cuyo tenor ella se explica en: “el desarrollo progresivo del derecho internacional y la conveniencia de precisar las disposiciones contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos e instrumentos básicos concordantes relativas a la preservación y defensa de las instituciones democráticas, conforme a la práctica establecida”.

Al respecto, a fin de delimitar el concepto que ha de tenerse sobre la democracia para la exégesis de la Convención Americana que reclama la solicitud que motiva este *Amicus Curiae*, es de señalar que desde 1959 el Sistema Interamericano ha fijado sus extremos en la Declaración de Santiago de Chile, constante en el Acta Final de la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores celebrada del 12 al 18 de agosto, cuyo tenor reza así:

“Interpretando el anhelo general de los pueblos americanos de vivir al amparo de instituciones democráticas... Considerando: Que la fe de los pueblos de América en el ejercicio efectivo de la democracia representativa es el mejor medio de promover su progreso político y social... Declara: ... 3. *La perpetuación en el poder, o el ejercicio de éste sin plazo determinado y con manifiesto propósito de perpetuación, son incompatibles con el ejercicio efectivo de la democracia*”. (Cursivas nuestras)

Cabe observar, en este orden, que el mencionado texto de la Declaración de Santiago de 1959 fue el soporte y la fuente directa de la Carta Democrática Interamericana de 2001 como consta de los debates sobre la misma, de modo particular en las Observaciones y Comentarios del Comité Jurídico Interamericano sobre el Proyecto de Carta (CJI/doc.76/01, apud. OEA, *Carta Democrática Interamericana: Documentos e interpretaciones*, Washington DC, 2003) como expresión que es de progresividad y en cuanto al aludido concepto de la democracia. Visto además que, para la interpretación de las normas actuales tanto de la Convención Americana en su relación con las de la citada Carta y de ésta con sus precedentes, el artículo 31 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados dispone de manera precisa que:

“Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin... el contexto comprenderá, además del texto, incluidos su preámbulo y anexos: ... b) *todo instrumento formulado por una o más partes con motivo de la celebración del tratado y aceptado por las demás como instrumento referente al tratado*”. (Cursivas nuestras)

Una lectura apresurada, formal y no contextual de la Convención en su relación con la Carta Democrática, y de ésta con sus fundamentos o precedentes, puede llevar a una conclusión equivocada, como decir que la proscripción en “la perpetuación en el poder, o el ejercicio de éste sin plazo” no consta entre los elementos esenciales o componentes fundamentales de la democracia constantes en la citada Carta, que en síntesis son los siguientes:

Artículo 3. Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural

de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos.

Artículo 4. Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa. La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad son igualmente fundamentales para la democracia.

Artículo 5. El fortalecimiento de los partidos y de otras organizaciones políticas es prioritario para la democracia. Se deberá prestar atención especial a la problemática derivada de los altos costos de las campañas electorales y al establecimiento de un régimen equilibrado y transparente de financiación de sus actividades.

Artículo 6. La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia.

Mas es pertinente se tenga muy presente la falsedad de esta eventual, errónea y simplista premisa o conclusión, como decir que la perpetuación en el ejercicio del poder no cuenta entre los elementos vigentes de la democracia contemporánea.

La doctrina política y constitucional es abundante respecto de la cuestión de la alternancia en el ejercicio del poder como de su diferencia de la idea de las alternativas democráticas, referidas a las opciones que para resolver sobre cada situación política predicen las distintas corrientes partidarias, en lo circunstancial, sin mengua de los principios constitucionales fundamentales.

En líneas gruesas debe decirse, en primer término, repitiendo a Karl Popper (*La sociedad abierta e i suoi nemici*, Roma 1973, p.179) que la diferencia esencial entre una democracia y un gobierno no-democrático reside justamente en la capacidad de la ciudadanía para cambiar a sus gobernantes sin violencia, tanto como el pluralismo en la democracia es el factor que pone a prueba sus reglas de juego.

Si en la democracia la búsqueda de un cambio es transversal a todo proceso electoral democrático, la dinámica de la alternancia es al cabo la expresión o reflejo tanto del pluralismo democrático como del respeto a las reglas de juego de la democracia entendida como procedimiento para la resolución de los conflictos políticos.

De modo que la alternancia es “un proceso de sustitución entre dos gobiernos sucesivos” o bien “una sustitución completa del partido de gobierno por otro partido que no estaba en el gobierno en el período inmediatamente anterior”.

La democracia, en suma, como proceso continuo de cambios y de adaptación a los desafíos constantes que plantea toda ciudadanía, lleva a concluir, con la misma doctrina que “la consecuencia – casi ineludible de la exigencia de capacidad de adaptación al entorno por las democracias contemporáneas pluralistas – es la alternancia en el gobierno” (Vid. *in extensu*

a Jean-Paul Vargas, “La alternancia desde el pluralismo democrático”, SICA, Revista de Derecho, N° 20, 2016).

Por ende, no huelga convenir con el autor citado en cuanto a que, si la alternancia es importante “más no sustancial” en la democracia contemporánea, pues su esencia reside en la realización de la libertad y la igualdad, sólo respetando celosamente estos derechos fundamentales se hace posible que tome cuerpo el pluralismo y a partir de la afirmación de este que haya lugar a procesos de alternancia política. Por lo que, por vía de conclusiones cabe constatar que todo orden constitucional, así como implica un régimen protector y garante de derechos humanos en su parte orgánica alude a las restricciones del poder y las limitaciones del poder absoluto, para que la democracia como sistema pase desde un plano formal hacia otro de efectividad.

Es en este plano de la efectividad democrática, según lo precisa la Declaración de Santiago de 1959, en el que queda situada la previsión a cuyo tenor “la perpetuación en el poder, o el ejercicio de éste sin plazo determinado y con manifiesto propósito de perpetuación”, enervan el ejercicio efectivo de la democracia. Hace parte, en suma, de la ingeniería constitucional que no de su parte dogmática o referida a los derechos humanos y libertades fundamentales que la explican y justifican y ha de ser coherente con éstas y aquéllos.

En síntesis, cuando la Carta Democrática prevé como elementos esenciales a los derechos humanos [léase a la libertad y la igualdad], el acceso al poder conforme al Estado de Derecho [respeto a las reglas de juego], la celebración de elecciones periódicas y justas como expresión de la soberanía del pueblo [elegir y ser elegido cualquier ciudadano, en condiciones de igual competitividad e igual disfrute de libertades], el régimen plural de partidos [para que existan alternativas], y la separación de poderes [para que haya control y limitación real del poder que desborda o se perpetúa], todos a uno predicán como garantía necesaria del “derecho a la democracia” que ningún ciudadano pretenda sostenerse en el poder de modo ininterrumpido.

## V

Alessandro Ferrara dice bien que es propio de la democracia contemporánea la innovación, a cuyo efecto “ninguna democracia puede sobrevivir largo tiempo si grupos de ciudadanos tratan de imponer toda la verdad como ellos la ven a todo el cuerpo político mediante la fuerza de la ley, si tratan de moldear las instituciones de acuerdo con su concepción comprensiva discutible del bien o si se niegan a dar prioridad a los valores políticos por encima de su propia visión del bien” (*El horizonte democrático. El hiper pluralismo y la renovación del liberalismo político*, Herder, Barcelona, 2014).

Dicha aseveración, desde la doctrina, evoca la advertencia que también hace la Corte Interamericana acerca de las tendencias que han tomado cuerpo en la región, en voto razonado de quien fuese su presidente, el magistrado Sergio García Ramírez, en el *Caso Escher y otros v. Brasil* (2009), Habla sobre las nuevas formas de autoritarismo presentes en la región y que vacían de contenido a sus democracias como en el caso bajo estudio. Al efecto dice que “para favorecer sus excesos, las tiranías clásicas que abrumaron a muchos países de

nuestro Hemisferio, invocaron motivos de seguridad nacional, soberanía, paz pública. Con ese razonamiento escribieron su capítulo en la historia... Otras formas de autoritarismo, más de esta hora, invocan la seguridad pública, la lucha contra la delincuencia [o la pobreza, cabe añadirlo], para imponer restricciones a los derechos y justificar el menoscabo de la libertad. Con un discurso sesgado, atribuyen la inseguridad, a las garantías constitucionales y, en suma, al propio Estado de Derecho, a la democracia y a la libertad”, concluye.

Es ese contexto descrito dentro del que, a propósito, surgen las reformas constitucionales y decisiones judiciales a las que se contrae la solicitud de Opinión Consultiva *in comento*, ocurridas en Venezuela (2009), en Nicaragua (2013), en Ecuador (2015), y enervada en Bolivia (2016) pero revertida luego en sus efectos por decisión del Tribunal Constitucional (2017).

Sea lo que fuere, pretender que la reelección presidencial, aún más la de carácter indefinido es un derecho humano tutelado por la Convención a tenor de lo dispuesto en su artículo 23 - como “votar y *ser elegidos* en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores” (cursivas nuestras)- pone de lado las limitaciones convencionalmente admitidas a los derechos; lo que es más grave, confunde al señalado derecho político con las garantías de la democracia, a saber, con la tendencia retomada en la región de prohibir la reelección en las titularidades de elección popular como la presidencia de la república o de limitarla a una sola vez.

Vuelve al caso la consideración contenida en el voto del juez de Roux Rengifo (*Caso Castillo Petruzzi*, cit.), según la cual se constata “que la Convención Americana establece tres esquemas normativos de protección: en primer lugar, el que obra en los artículos referentes a los distintos derechos amparados (artículos 3 a 25); en segundo lugar, el plasmado en los artículos 1.1 y 2, que consagran el deber de respetar y garantizar dichos derechos y el de adoptar las disposiciones y medidas internas que sean necesarias para tales fines; y en tercer lugar, el que, de acuerdo con lo planteado en el párrafo anterior, vincula de alguna manera la protección de los correspondientes derechos a un entorno de democracia política”. Es este, justamente, el entorno dentro del que se inscribe o ha de inscribirse el debate sobre el alegado derecho a la reelección de un individuo (votar y ser elegido... como expresa el artículo 23 de la Convención), en los términos expuestos con anterioridad.

Cabe apreciar, además, que los derechos políticos enunciados en la Convención, en especial los relacionados con votar o ser elegido, si bien se expresan como derechos de la persona o individuales, su fundamento o sustrato reside en la premisa superior de la soberanía popular. Ella se forma, precisamente, al haber lugar a la manifestación colectiva y concurrente de los ciudadanos dentro de un acto comicial y como parte del procedimiento o método al que se ajusta la experiencia de la democracia. Tanto es así que, incluso el voto mayoritario, por importante que sea, no alcanza a imponerse de manera legítima, sea constitucional, sea convencionalmente, en los casos en los que al decidirse sobre la cuestión sujeta al escrutinio electoral se desconozcan los derechos de las minorías o se intenten anular los elementos y componentes de la democracia que explican los procesos electorales y el pluralismo político.



En el caso concreto sometido a conocimiento de la Corte, sea la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, en sus artículos 156 y 168, que permiten la reelección por una sola vez del presidente, vicepresidente del Estado, y asambleístas, sea la decisión del referéndum que niega en 2016 la modificación constitucional que permitiría la reelección presidencial indefinida, mal puede rendirse ante la soberanía popular una pretensión individual o derecho humano cuya existencia se desprende de la misma soberanía y se encuentra limitada, como lo dice la propia Convención, por las justas exigencias del bien común en una democracia.

Todavía más, incluso admitiéndose que existe un derecho de todo ciudadano a ser elegido en un cargo de elección popular y admitido que el mismo voto –sea activo, sea pasivo– se encuentra sometido a límites convencionales previstos por el mismo artículo 23 [“por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”], cabe recordar, por una parte, que tales límites no son taxativos como lo ha establecido la Corte en el *Caso Castañeda v. México* (2008) y por la otra, que los derechos políticos en su ejercicio quedan sujetos a un test de igualdad, tal y como lo prevé el numeral 1, literal c) del artículo señalado y tanto como lo reiteran los distintos pactos internacionales sobre derechos humanos.

El mismo Ferrara (op.cit.) hace presente que “la esencia del espíritu democrático radica en la existencia de condiciones objetivas reales que posibilitan la libertad e igualdad, para que en una sociedad determinada pueda emanar el pluralismo democrático y a partir de ahí se construyan procesos de alternancia política”.

Cuando llega el momento en el que es adoptada la decisión electoral sobre la política –agrega Robert Dahl (*La democracia, una guía para los ciudadanos*, Madrid, 1999)– “todo miembro debe tener una igualdad y efectiva oportunidad de votar”.

Pues bien, como lo recuerda en su dictamen a propósito de la igual solicitud que motiva el presente *Amicus Curiae*, la Comisión de Venecia (CDL-AD(2018)010) ha precisado que:

“69. Desde el caso de *Gitonas y otros v. Grecia*, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos sostiene que el derecho a ser elegido no es absoluto, sino que incluye "limitaciones implícitas" impuestas por los estados, como motivos de inelegibilidad, para garantizar la igualdad entre los candidatos y para preservar al electorado de las presiones de los funcionarios a cargo”.

En conclusión, no existe posibilidad alguna de “igualdad de armas” ni se garantiza el voto igual, sea para elegir como para ser elegido, en los supuestos en los que alguno de los votantes o candidatos a ser electos goza de alguna ventaja comparativa como el ejercicio del poder que pretende le sea renovado como mandato; todavía más cuanto que, en el caso bajo estudio, el pretendiente del “derecho humano a ser reelegido” ya ha ejercido un derecho que sus contendientes o competidores buscan ejercerlo por vez primera.

## VI

Tras el intento de configurar como derechos humanos pretensiones de los titulares de poderes del Estado llamados a garantizarlos, prosternándose a la democracia y sus exigencias

pacíficas afirmadas por la doctrina interamericana, cabe observar que si bien dicho fenómeno ha sido común a los regímenes que se han identificado en la región con el denominado socialismo del siglo XXI, tal desviación se origina en el Perú de Alberto Fujimori en 1995 y cierra su ciclo, por lo pronto, en Honduras, cuya Corte Suprema desconoce en 2015 la norma pétrea de su Constitución que prohíbe la reelección del presidente e incluso cualquier intento de reforma constitucional conducente a dicho propósito.

Lo que constituyen abusos o excesos del poder o pretensiones ilimitadas del mismo, en lo material como en lo temporal, incluso sus purificaciones a través de mayorías electorales de coyuntura que al efecto favorecen la realización de reformas constitucionales o legales o permiten el control gubernamental sobre los demás poderes contralores del Estado, como fenómeno no es algo inédito para la Corte. Ha afectado y aún sigue afectando, eso sí, a los derechos humanos, banalizándoselos en sus núcleos con grave perjuicio para todas las personas y los ciudadanos quienes a diario demandan tutelas y garantías efectivas sin encontrar respuesta.

Cuando en la región y en los países referidos en este escrito, a manera de ejemplo, se avanzó luego de polémicos procesos constituyentes hacia una fase de ahogamiento del pluralismo político y constitucional, cuyo reflejo es el principio de alternancia en el poder, fueron dictadas legislaciones de censura de la información y en la antesala los responsables respondieron a las víctimas que, así como los ciudadanos y la prensa gozan de libertad de expresión los gobernantes igualmente tienen la suya.

En tal orden, omitiéndose que quien se elige o reelige para el ejercicio de un destino dentro del Estado asume la carga que significa el ejercicio de cargos gubernamentales, legislativos o judiciales, en otras palabras que pesa sobre él realizar el deber del Estado de proveer garantías a los ciudadanos para sus derechos humanos constitucional y convencionalmente reconocidos, en la hipótesis referida el debate se redujo entonces a discutir si los elegidos dejaban o no de gozar de los mismos derechos fundamentales que tienen sus electores.

Tal discurso prendió en el seno de la misma Corte Interamericana. En los Casos *Apitz Barbera y otros* (2008), *Ríos y otros* (2009), y *Perozo y otros v. Venezuela* (2009), la Corte, arguyendo la importancia que posee la libertad de expresión en una sociedad democrática admite que “no sólo es legítimo, sino que en ciertas ocasiones es un deber de las autoridades estatales pronunciarse sobre cuestiones de interés público”. Pero mal podía obviar que, así como el ejercicio de los derechos humanos está sujeto a límites convencionalmente admitidos, dichas autoridades, llamadas a garantizar los derechos humanos de quienes los eligen o a quienes sirven, quedan atadas a límites mayores sin que ello implique discriminación o trato desigual alguno. El poder, en efecto, de suyo les otorga una ventaja considerable, por lo que, en las sentencias de los casos mencionados, textualmente la Corte dice:

“que en tanto funcionarios públicos tienen una posición de garante de los derechos fundamentales de las personas y, por tanto, sus declaraciones no pueden llegar a desconocer dichos derechos. Del mismo modo, los funcionarios públicos, en especial las más altas autoridades de Gobierno deben ser particularmente cuidadosos en orden a que sus

declaraciones públicas no constituyan una forma de injerencia o presión lesiva de la independencia judicial o puedan inducir o sugerir acciones por parte de otras autoridades que vulneren la independencia o afecten la libertad del juzgador”.

Volver al principio del razonamiento al que se contrae este *Amicus Curiae* resulta imperativo con relación al último asunto que interesa abordar, como lo es el intento de asimilar la reelección a un cargo público al derecho humano a “ser votado”, según el artículo 23 de la Convención Americana.

Dejando de lado los inconvenientes que las reelecciones sin límite significan para la experiencia social de la democracia, a saber el privilegio del hombre providencial – dada su experiencia o méritos y ejecutorias, o para evitar la tentación del peculado como lo creía Alexander Hamilton – por sobre las instituciones constitucionales y el gobierno de las leyes, cabe observar que las disposiciones relacionadas con dicha materia en la generalidad de las Constituciones occidentales y americanas se encuentran situadas en su parte orgánica. No integran ni se encuentran referidas entre los elementos dogmático-constitucionales y los relativos a los derechos fundamentales. De donde es más que pertinente tener presente la apreciación que, respecto de la reelección presidencial ha hecho la Comisión de Venecia citada supra:

“78. La reelección puede definirse como una posibilidad de ser elegido, después de haber cumplido un mandato en el cargo. Existe una relación entre la reelección y el derecho humano a presentarse a las elecciones, entendido como parte del derecho a la participación política. Sin embargo, esto plantea la cuestión de si la reelección es también un derecho humano o fundamental o simplemente un aspecto específico del funcionamiento de la institución en cuestión. Las cláusulas de límite de mandato para presidentes se encuentran en los capítulos de la constitución que se refieren a la institución de la presidencia, no en las declaraciones de derechos. Por lo tanto, es importante mencionar que una constitución comprende no solo derechos, sino también disposiciones sobre el funcionamiento de las instituciones democráticas. Hay principios, instituciones, mandatos también. La "constitución de los derechos" es una parte esencial de una constitución en la tradición constitucional, pero también la "constitución de los poderes" o la estructura del gobierno (artículo 16 de la Declaración francesa de los derechos del hombre y el ciudadano, o la Declaración de Virginia de derechos). Los derechos no representan todo el contenido de la constitución”.

Imperativamente, de suyo se presenta una relación necesaria entre las dos partes esenciales de todo ordenamiento constitucional, la relativa a los derechos y la atinente a la organización de los poderes del Estado y el funcionamiento de la experiencia democrática en su perspectiva procesal o como método para resolver conflictos, según su versión más restringida.

A la premisa del Estado de Derecho como elemento esencial de la democracia le siguen los derechos humanos al debido proceso y a la tutela judicial efectiva de los derechos humanos; de la separación de poderes se infiere la garantía necesaria para que los derechos humanos no se vean menguados como ocurre bajo los autoritarismos; a la existencia de los partidos corresponde el derecho a la asociación y a su carácter plural o al pluralismo democrático sigue el derecho al desarrollo de la personalidad y la libertad de pensamiento, conciencia,

religión y expresión; como las elecciones mismas dan lugar a los derechos a elegir y ser elegido mediante voto. De modo que, no es perogrullada reiterar que sólo bajo las instituciones democráticas y sus garantías es posible la existencia de un régimen de protección de derechos humanos que encuentran sus límites, consecuentemente, en “las justas exigencias del bien común en una sociedad democrática” tal y como lo prevé el artículo 32, ordinal 2 de la Convención Americana.

A todo evento cabe insistir en que si de limitaciones a los derechos políticos se trata no son solo aquellos que, en aparente *numerus clausus* indica el numeral 2 del artículo 23 sobre derechos políticos, a saber, “por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”.

Concluyendo, junto a las limitaciones que obligan, a manera de ejemplo, a un testeo de igualdad entre dos aspirantes o candidatos a un cargo de elección popular, uno de los cuales lo hace para alcanzar su reelección, la limitación de la garantía democrática de no reelección indefinida igualmente se impone de forma inexorable según lo explicado en este *Amicus Curiae*.

La Corte Interamericana, al efecto, en el *Caso Yatama vs. Nicaragua* (2005) en cuanto a la igualdad reafirma lo siguiente en cuanto a la igualdad de derechos políticos:

“185. Ese principio posee un carácter fundamental para la salvaguardia de los derechos humanos tanto en el derecho internacional como en el interno; se trata de un principio de derecho imperativo. Por consiguiente, los Estados tienen la obligación de no introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias, eliminar las regulaciones de carácter discriminatorio, combatir las prácticas de este carácter y establecer normas y otras medidas que reconozcan y aseguren la efectiva igualdad ante la ley de todas las personas. *Es discriminatoria una distinción que carezca de justificación objetiva y razonable*”. (Cursivas nuestras)

“192. Este Tribunal ha expresado que “[l]a democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte”, y constituye “un ‘principio’ reafirmado por los Estados americanos en la Carta de la OEA, instrumento fundamental del Sistema Interamericano”. Los derechos políticos protegidos en la Convención Americana, así como en diversos instrumentos internacionales, *propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político* [léase, como efecto necesario, la alternancia en el poder]”. (Cursivas nuestras)

“199. La participación mediante el ejercicio del derecho a ser elegido supone que los ciudadanos puedan *postularse como candidatos en condiciones de igualdad* y que puedan ocupar los cargos públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad de votos necesarios para ello. (Cursivas nuestras)

“201. La Corte entiende que, de conformidad con los artículos 23, 24, 1.1 y 2 de la Convención, el Estado tiene la obligación de garantizar el goce de los derechos políticos, lo cual *implica que la regulación del ejercicio de dichos derechos y su aplicación sean acordes al principio de igualdad y no discriminación*, y debe adoptar las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio. Dicha obligación de garantizar no se cumple con la sola expedición de normativa que reconozca formalmente dichos derechos, sino requiere que el

Estado adopte las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio, *considerando la situación de debilidad o desvalimiento en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales [léase v.g. quienes con anterioridad no han sido electos]*”. (Cursivas nuestras)

Asimismo, en el citado *Caso Castañeda*, a propósito de las acusadas limitaciones a los derechos políticos como la que es objeto de la solicitud de Opinión Consultiva bajo consideración de la Corte, más allá de aquellos establecidos como propios, a saber los enunciados en los ordinales 1 c) y 2 artículo 23 de Convención, a saber los derivados de las garantías de la democracia en los términos antes expuestos, dice la misma que:

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

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

## VII

A guisa de las reflexiones previas resulta pertinente declarar lo siguiente:

- a) Las reelecciones presidenciales indefinidas afectan directamente el pluralismo en la democracia y menguan en su expansión y desarrollo los demás elementos esenciales de la democracia, como la garantía de derechos humanos, la separación de poderes, el fortalecimiento de los partidos políticos, y las elecciones, al cerrarse tanto la alternabilidad como las alternativas que son lo propio de la vida política y en democracia y para que dichos estándares adquieran su efectividad.
- b) La reelección presidencial indefinida afecta el derecho a la igualdad entre los ciudadanos y para el ejercicio del voto pasivo, sujeto por ende y además a los límites que imponen las garantías democráticas, conforme al texto de la Convención Americana.
- c) La reelección presidencial, definida o indefinida hace relación directa, como se constata del Derecho constitucional comparado, con los aspectos orgánicos y de ingeniería constitucional, no así con los derechos humanos o fundamentales a los que

estos sirven de garantías; sin perjuicio de la estrecha y obligante relación entre éstos y aquéllos como elementos esenciales de la democracia: sean los derechos políticos como parte de los derechos humanos, sean las elecciones como método de realización de la misma democracia y contexto imprescindible para la existencia de un régimen de derechos tutelables.

Quedan expuestas las consideraciones de este *Amicus Curiae* en los términos anteriores. Las presentan los ex jefes de Estado y de gobierno de IDEA que se enuncian de seguidas y lo hacen a nombre de todos sus pares, certificando la autenticidad del presente escrito las autoridades ejecutivas que suscriben al pie con sus firmas, a los diez y nueve días del mes mayo del año dos mil veinte.

**En nombre de los exjefes de Estado y de Gobierno de IDEA,**

Óscar Arias, Costa Rica  
José María Aznar, España  
Nicolás Ardito Barletta, Panamá  
Enrique Bolaños, Nicaragua  
Felipe Calderón, México  
Rafael Ángel Calderón, Costa Rica  
Alfredo Cristiani, El Salvador  
Vicente Fox Q., México  
Felipe González, España  
Lucio Gutiérrez, Ecuador  
Osvaldo Hurtado, Ecuador

Luis Alberto Lacalle H, Uruguay  
Ricardo Lagos E., Chile  
Mauricio Macri, Argentina  
Jamil Mahuad, Ecuador  
Ricardo Martinelli, Panamá  
Andrés Pastrana, Colombia  
Jorge Tuto Quiroga, Bolivia  
Miguel Ángel Rodríguez, Costa Rica  
Luis Guillermo Solís Rivera, Costa Rica  
Álvaro Uribe V., Colombia  
Juan Carlos Wasmosy, Paraguay



Asdrúbal Aguiar A.  
Secretario General del Grupo IDEA

Es auténtico,



Nelson J. Mezerhane Gosen  
Presidente de la Fundación IDEA