



Honorables Jueces

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

E.S.D.

Ref. Solicitud de Opinión Consultiva sobre la reelección presidencial indefinida presentada por el Estado de Colombia.

Jorge Kenneth Burbano Villamarín, Director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá (**en adelante “el Observatorio”**); **David Andrés Murillo Cruz**, docente investigador de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre y miembro del Observatorio y **Kimberly Guzmán Gómez**, abogada egresada de la Universidad Libre y miembro del Observatorio, actuando como personas interesadas, identificados como aparece al pie de nuestras firmas, ciudadanos colombianos, domiciliados en Bogotá D.C., comparecemos respetuosamente en calidad de *Amicus Curiae*, de conformidad con el artículo 73.3 del Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la convocatoria emitida por ésta (en adelante “la Corte”), en relación a la solicitud de Opinión Consultiva presentada por el Estado de Colombia el 21 de octubre de 2019.

El Observatorio es un colectivo de carácter académico, integrado por profesores, egresados y estudiantes, creado y dirigido por la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá, Colombia. Es un escenario de reflexión, discusión, análisis y acción jurídica, respecto a la formación y expedición de normas legales y su control en Colombia¹. Desde su creación, ha tenido un papel preponderante en la defensa de la Constitución Política de Colombia y el respeto, promoción y garantía de los derechos humanos a partir de los diferentes escenarios en los que se desenvuelve, entre éstos, las intervenciones ciudadanas ante la Corte Constitucional de Colombia y el Congreso de la República, la proyección de acciones públicas de inconstitucionalidad y las intervenciones como *Amicus Curiae* ante tribunales internacionales.

Los integrantes del Observatorio, conscientes de la importancia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) y del papel de la Corte en la configuración de directrices que permitan mejorar las prácticas sobre los derechos humanos dentro de los Estados Parte, tienen interés de contribuir en la continua consolidación de dichas directrices, desde los conocimientos y calidades académicas de quienes hacen parte del colectivo. Es por ello que, de forma respetuosa se presentan a continuación las observaciones con relación a la solicitud de Opinión Consultiva enunciada.

¹ OBSERVATORIO DE INTERVENCIÓN CIUDADANA CONSTITUCIONAL. Para más información, consultar en: <http://www.unilibre.edu.co/observatorioicc/index.php/quienes-somos>



I. OBSERVACIONES A LAS PREGUNTAS FORMULADAS POR EL ESTADO COLOMBIANO

Las preguntas formuladas por el Estado Colombiano son:

1. ¿Es la reelección presidencial indefinida un derecho humano protegido por la CADH? En este sentido, ¿Resultan contrarias al artículo 23 de la CADH 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 IDH?
2. En el evento en que un Estado modifique o busque modificar su ordenamiento jurídico para asegurar, promover, propiciar o prolongar la permanencia de un gobernante en el poder mediante la reelección presidencial indefinida, ¿cuáles son los efectos de dicha modificación sobre las obligaciones que ese Estado tiene en materia de respeto y garantía de los derechos humanos? ¿Resulta dicha modificación contraria a las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos y, particularmente a: 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 de su país?

El presente documento tiene como objetivo aportar a la resolución de estos interrogantes abordando los temas necesarios para su estudio desde dos perspectivas: una “externa” (*res interpretata* aplicable en la materia) y otra “interna” (implicaciones en el caso colombiano). Para cumplir con este propósito, el escrito se estructura en tres apartados: (i) los derechos políticos y su característica de no absolutos; (ii) el Estado democrático a la luz del *corpus juris* interamericano; y, (iii) la reelección presidencial indefinida como factor desestabilizador del orden democrático. Se finalizará con las conclusiones a las que arribó el Observatorio.

(i) Los derechos políticos y su característica de no absolutos

Los derechos políticos están reconocidos en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “CADH”). Esta norma establece en su párrafo 1 que todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por representantes libremente elegidos; b) votar y ser elegido en elecciones periódicas



auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de los electores; y c) acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas de su país. De esta manera, el artículo se refiere a los derechos de la persona como ciudadano, como elector y como servidor público.

Esta norma posee, además, dos particularidades. La primera es que se refiere a derechos reconocidos exclusivamente a los ciudadanos, a diferencia de los demás contenidos en la CADH que son para todas las personas². La segunda, es que no sólo establece que sus titulares deben gozar de derechos, sino que agrega el término “oportunidades”, lo que implica la obligación de garantizar con medidas positivas que todo ciudadano tenga la oportunidad real para ejercer estos derechos, generando las condiciones y mecanismos óptimos para que puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación³. En ejercicio de su competencia contenciosa, la Corte también ha indicado que, entre los deberes de la creación de tales condiciones efectivas, se encuentra, el de prevenir afrentas a la vida de una persona por su actividad política⁴.

Conforme a este artículo los ciudadanos pueden ejercer su derecho a la participación política de varias formas. Pueden participar en la dirección de los asuntos públicos directamente, ya sea mediante referendos, plebiscitos o consultas o bien, por medio de representantes libremente elegidos⁵. Para este último caso, el derecho al voto es otra de las formas en que los ciudadanos expresan libremente su voluntad, lo que implica que pueden decidir en forma directa, libre y en condiciones de igualdad a quienes los representarán en la toma de decisiones de los asuntos públicos⁶. Finalmente, la participación política también se ejerce mediante el derecho a ser elegido, pues los ciudadanos pueden postularse como candidatos en condiciones de igualdad y ocupar los cargos públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad de votos necesarios para ello⁷.

El ejercicio de los derechos a ser elegido y a votar, íntimamente ligados entre sí, han sido definidos por la Corte como la expresión de las dimensiones individual y social de la participación política⁸, pues el derecho a ser elegido en elecciones periódicas y

² Corte IDH. Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela. Sentencia del 8 de febrero de 2018, párr., 111.

³ Corte IDH. Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela. Sentencia del 8 de febrero de 2018, párr. 111; Caso López Lone Vs. Honduras. Sentencia del 5 de octubre de 2015, párr., 163; Caso Luna López Vs. Honduras. Sentencia de 10 de octubre de 2013, párr., 142 y 143; Caso Manuel Cepeda Vargas Vs. Colombia. Sentencia de 26 mayo de 2010, párr., 172; Caso Chitay Nech y otros Vs. Guatemala. Sentencia de 25 de mayo de 2010. Corte IDH, párr., 106; Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos. Sentencia del 6 de agosto de 2008, párr., 145. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Sentencia del 23 de junio de 2005, párr., 201.

⁴ Corte IDH. Caso Pacheco León y otros Vs. Honduras. Sentencia del 15 de noviembre de 2017, párr., 155.

⁵ Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos. Sentencia del 6 de agosto de 2008, párr., 147; Caso Yatama Vs. Nicaragua. Sentencia del 23 de junio de 2005, párr., 196.

⁶ Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos. Sentencia del 6 de agosto de 2008, párr., 147; Caso Yatama Vs. Nicaragua. Sentencia del 23 de junio de 2005, párr., 198.

⁷ Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos. Sentencia del 6 de agosto de 2008, párr., 148; Caso Yatama Vs. Nicaragua. Sentencia de 23 de junio de 2005, párr., 199.

⁸ Corte IDH. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Sentencia de 23 de junio de 2005, párr., 197.



auténticas involucra el derecho a la participación política no sólo de la persona que se presenta a un cargo, sino también el de otras personas a participar por medio de representantes libremente elegidos⁹.

Estos dos derechos se ejercen regularmente en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores¹⁰. Sobre este punto, vale mencionar que más allá de estas características, la CADH no establece una modalidad específica o un sistema electoral particular mediante el cual los derechos políticos deban ser ejercidos. De esta forma, la CADH se limita a establecer los estándares dentro de los cuales los Estados legítimamente regulan los derechos políticos, siempre y cuando cumplan con los requisitos de legalidad, legitimidad, necesidad y proporcionalidad. Esto es, que sea razonable de acuerdo con los principios de la democracia representativa¹¹.

Finalmente, el derecho a tener acceso a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad reconocido en literal c del párrafo 1 del artículo 23, protege el acceso a una forma directa de participación en el diseño, desarrollo y ejecución de las políticas estatales a través de funciones públicas, entendiendo en que estas condiciones están referidas tanto el acceso a la función pública por elección popular como por nombramiento o designación¹². En varios casos contenciosos la Corte ha señalado en relación con este derecho que, debe estar acompañado por la protección efectiva de la permanencia en el cargo al que se accede, lo que además garantiza la libertad frente a toda injerencia o presión política¹³. También ha enfatizado en que la protección otorgada por el artículo 23 no establece el derecho simple de acceder a un cargo público, sino a hacerlo en condiciones generales de igualdad¹⁴.

Por su parte, el párrafo 2 del artículo en comento, establece que la ley puede reglamentar el ejercicio y las oportunidades a tales derechos, exclusivamente en razón a la “edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”. Esta disposición tiene como propósito evitar la discriminación contra individuos en el ejercicio de sus derechos

⁹ Corte IDH. Caso Pacheco León y otros Vs. Honduras. Sentencia del 15 de noviembre de 2017, párr., 158.

¹⁰ Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos. Sentencia del 6 de agosto de 2008, párr., 149.

¹¹ *Ibidem*.

¹² Corte IDH. Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela. Sentencia del 30 de junio de 2009, párr., 139; Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos. Sentencia del 6 de agosto de 2008, párr., 150; Caso Yatama Vs. Nicaragua. Sentencia de 23 de junio de 2005, párr., 200.

¹³ Corte IDH. Caso Colindres Schonenberg Vs. El Salvador. Sentencia del 4 de febrero de 2019, párr., 93; Caso López Lone Vs. Honduras. Sentencia del 5 de octubre de 2015, párr., 235; Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador. Sentencia del 28 de agosto de 2013, párr., 194; Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela. Sentencia del 30 de junio de 2009, párr., 138.

¹⁴ Corte IDH. Caso López Lone Vs. Honduras. Sentencia del 5 de octubre de 2015, párr., 236; Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela. Sentencia del 1 de julio de 2011, párr., 135; Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador. Sentencia del 28 de agosto de 2013, párr., 194; Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela. Sentencia del 1 de julio de 2011, párr., 135; Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela. Sentencia del 30 de junio de 2009, párr., 138; Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de los Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela. Sentencia del 5 de agosto de 2008, párr., 206.



políticos. Asimismo, estas causales se refieren a las condiciones habilitantes que la ley puede imponer para ejercer los derechos políticos, siempre que no sean desproporcionados o irrazonables¹⁵.

Para garantizar estos derechos los Estados deben, en cumplimiento de las obligaciones adquiridas por la CADH, diseñar un sistema que permita que se elijan representantes políticos¹⁶. En consecuencia, las entidades estatales no sólo tienen la obligación general de garantizar el goce de los derechos, sino que, además, tienen directrices específicas para el cumplimiento de su obligación de adoptar (art. 2 de la CADH) un sistema electoral que haga posible la celebración de elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores¹⁷.

Desde el ámbito internacional, los derechos políticos están regulados en los sistemas universal y regionales, al igual que en las interpretaciones realizadas por sus órganos de aplicación. En el ámbito universal, el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), establece parámetros amplios para la regulación de los derechos políticos. El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas (CCPR), al interpretar dicha norma ha indicado que el Pacto no impone ningún sistema electoral concreto, sino que todo sistema electoral debe ser compatible con los derechos amparados por el artículo 25, garantizando la libre expresión de la voluntad de los electores¹⁸.

En el ámbito regional, por un lado, la Corte Europea de Derechos Humanos (Corte EDH) ha señalado que la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH) tampoco crea ninguna obligación de establecer un sistema electoral específico¹⁹. En el mismo sentido, ha indicado que existen numerosas maneras de organizar e implementar sistemas electorales basadas en el desarrollo histórico, la diversidad cultural y el pensamiento político de los Estados²⁰. Conforme a ello, se ha enfatizado en la necesidad de evaluar la legislación electoral a la luz de la evolución de cada país²¹. Por otro lado, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha indicado que los Estados pueden, dentro de los parámetros convencionales, regular esos derechos de acuerdo con sus necesidades

¹⁵ Corte IDH. Caso Argüelles y otros Vs. Argentina. Sentencia del 20 de noviembre de 2014, párr. 222; Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos. Sentencia del 6 de agosto de 2008, párr. 155.

¹⁶ Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos. Sentencia del 6 de agosto de 2008, párr. 157.

¹⁷ Corte IDH. Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela. Sentencia del 8 de febrero de 2018, párr. 111; Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos. Sentencia del 6 de agosto de 2008, párr. 158.

¹⁸ 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) del 12 de julio de 1996, párr. 21.

¹⁹ ECHR. Case Mathieu-Mohin and Clerfayt v Belgium, 1987.

²⁰ ECHR. Case Zdanoka v Latvia, 2006.

²¹ ECHR. Case Mathieu-Mohin and Clerfayt, v. Belgium. 1987; Case Zdanoka v. Latvia. 2006.



históricas, políticas, sociales y culturales. Necesidades que pueden variar de una sociedad a otra, e incluso, en una misma sociedad, en distintos momentos históricos²².

En concordancia con lo anterior, los Estados pueden establecer estándares mínimos para regular la participación política, siempre y cuando sean razonables de acuerdo con los principios de la democracia representativa. Dichos estándares deben garantizar, entre otras, la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal, igual y secreto como expresión de la voluntad de los electores que refleje la soberanía del pueblo, tomando en que cuenta que, según lo dispuesto en el artículo 6 de la Carta Democrática Interamericana, “promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia”²³.

Asimismo, se debe tener en cuenta que de acuerdo con el artículo 29 de la CADH, sus disposiciones no pueden interpretarse en el sentido de excluir derechos y garantías “que derivan de la forma democrática representativa de gobierno” o de “limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes”²⁴. En estos términos, no se puede limitar el alcance pleno de los derechos políticos de manera que su reglamentación o las decisiones que se adopten en su aplicación se conviertan en un impedimento para que las personas participen efectivamente o ésta se torne ilusoria²⁵.

Los Estados también deben tener en cuenta que, salvo algunos derechos que no pueden ser restringidos en 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 absolutos²⁶. En este sentido, la Corte ha establecido que la previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, *per se*, una restricción indebida²⁷. 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 transforman la restricción en ilegítima y contraria a las exigencias de la CADH²⁸.

Con el fin de verificar la adecuación de las regulaciones de los Estados con la CADH, la Corte IDH, a través de su vasta jurisprudencia, ha precisado las condiciones y

²² Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos. Sentencia del 6 de agosto de 2008, párr. 166.

²³ Corte IDH. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Sentencia de 23 de junio de 2005, párr. 207.

²⁴ Corte IDH. Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela. Sentencia del 8 de febrero de 2018, párr. 112; Caso López Lone Vs. Honduras. Sentencia del 5 de octubre de 2015, párr. 172; Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos. Sentencia del 6 de agosto de 2008, párr. 174.

²⁵ Corte IDH. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Sentencia de 23 de junio de 2005, párr. 204.

²⁶ Corte IDH. Caso López Lone Vs. Honduras. Sentencia del 5 de octubre de 2015, párr. 168; Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos. Sentencia del 6 de agosto de 2008, párr. 174; Caso Yatama Vs. Nicaragua. Sentencia de 23 de junio de 2005, párr. 206.

²⁷ Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos. Sentencia del 6 de agosto de 2008, párr. 174.

²⁸ Corte IDH. Caso López Lone Vs. Honduras. Sentencia del 5 de octubre de 2015, párr. 172; Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos. Sentencia del 6 de agosto de 2008, párr. 174; Caso Yatama Vs. Nicaragua. Sentencia de 23 de junio de 2005, párr. 206.



requisitos que deben cumplirse al momento de regular o restringir los derechos y libertades consagrados en la CADH²⁹.

El primer paso para evaluar si una restricción a un derecho establecido en la CADH es permitida consiste en examinar si la medida cumple con el requisito de **legalidad**³⁰. Ello significa que las condiciones y circunstancias generales que autorizan una restricción al ejercicio de un derecho humano deben estar claramente establecidas por la ley, que esta debe ser precisa en el sentido de no favorecer la ambigüedad y favorecer una aplicación arbitraria y discrecional de la misma³¹. Además, la norma que establezca la restricción debe ser una ley en el sentido formal y material³².

Al respecto, el artículo 30 de la CADH establece que las restricciones permitidas al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en ella 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.

El segundo paso se relaciona con la **finalidad** de la medida restrictiva. Esto implica que la causa que se invoque para justificar la restricción sea de aquellas permitidas por la CADH, previstas en disposiciones específicas de determinados derechos (por ejemplo, las finalidades de protección del orden o salud públicas, de los artículos 12.3, 13.2.b y 15, entre otras), o bien, en las normas que establecen finalidades generales legítimas (por ejemplo, “los derechos y libertades de las demás personas”, o “las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática”)³³.

En el caso de los derechos políticos, el artículo 23 de la CADH no establece explícitamente las causas legítimas o las finalidades permitidas por las cuales la ley puede regularlos o restringirlos³⁴. Este artículo se limita a establecer ciertos aspectos o razones (capacidad civil o mental, edad, entre otros) con base en los cuales los derechos políticos pueden ser regulados en relación con sus titulares, pero no determina de manera explícita las finalidades, ni las restricciones específicas que necesariamente habrá que imponer al diseñar un sistema electoral. Sin embargo, las finalidades legítimas que las restricciones deben perseguir se derivan de las obligaciones que se desprenden del párrafo 1 del artículo 23³⁵.

²⁹ Corte IDH. Caso Argüelles y otros Vs. Argentina. Sentencia del 20 de noviembre de 2014, párr., 224; Caso Yatama Vs. Nicaragua. Sentencia de 23 de junio de 2005., párr. 206. Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos. Sentencia del 6 de agosto de 2008, párr., 175.

³⁰ Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos. Sentencia del 6 de agosto de 2008, párr., 176.

³¹ Corte IDH. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Sentencia de 23 de junio de 2005, párr., 206 y 212.

³² Corte IDH. Caso Argüelles y otros Vs. Argentina. Sentencia del 20 de noviembre de 2014, párr., 225.

³³ Corte IDH. Caso Argüelles y otros Vs. Argentina. Sentencia del 20 de noviembre de 2014, párr., 225; Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos. Sentencia del 6 de agosto de 2008, párr., 180.

³⁴ Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos. Sentencia del 6 de agosto de 2008, párr., 181.

³⁵ *Ibidem*



El tercer paso es verificar que la medida restrictiva sea **necesaria y proporcional** para una sociedad democrática³⁶. Este requisito, que la CADH establece de manera explícita en ciertos derechos (de reunión, de asociación, de circulación), ha sido incorporado como pauta de interpretación por la jurisprudencia de la Corte IDH y como requisito que califica a todas las restricciones a los derechos convencionales³⁷.

Para evaluar si la restricción cumple con este último requisito se deben valorar los siguientes criterios en relación con la medida: a) que satisface una necesidad social imperiosa, esto es, que está orientada a satisfacer un interés público imperativo; b) que es la que restringe en menor grado el derecho protegido; y c) que se ajusta estrechamente al logro del objetivo legítimo³⁸.

En relación con el primer criterio, la Corte IDH ha señalado que estas necesidades deben obedecer a un fin legítimo conforme a la CADH³⁹. Por ejemplo, en el caso *Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos* consideró que la necesidad de crear y fortalecer el sistema de partidos como respuesta a una realidad histórica y política; la necesidad de organizar de manera eficaz el proceso electoral en una sociedad de 75 millones de electores, en las que todos tendrían el mismo derecho a ser elegidos; la necesidad de un sistema de financiamiento predominantemente público, para asegurar el desarrollo de elecciones auténticas y libres, en igualdad de condiciones; y la necesidad de fiscalizar eficientemente los fondos utilizados en las elecciones, eran necesidades que respondían un interés público imperativo⁴⁰.

Sobre el segundo, se debe examinar las alternativas existentes para regular tal derecho, que sean igualmente idóneas, y precisar su mayor o menor grado de lesividad del derecho humano que se restringe⁴¹. Por ejemplo, en el estudio de una medida restrictiva que imponía como requisito de nominación a candidaturas la pertenencia a un partido político, la Corte IDH consideró que ni el sistema de nominación exclusiva por parte de partidos políticos, ni el que permite candidaturas independientes, resultaba en sí mismo más o menos restrictivo que el otro en términos de regular el derecho a ser elegido⁴².

Finalmente, en el tercer criterio, se debe evaluar si la medida se ajusta al logro del objetivo legítimo⁴³. Para tal fin es necesario verificar que la restricción guarde estrecha relación con el resultado legítimo perseguido⁴⁴.

³⁶ Corte IDH. Caso *Argüelles y otros Vs. Argentina*. Sentencia del 20 de noviembre de 2014, párr., 227; Corte IDH. Caso *Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos*. Sentencia del 6 de agosto de 2008, párr., 185.

³⁷ Corte IDH. Caso *Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos*. Sentencia del 6 de agosto de 2008, párr., 185.

³⁸ Corte IDH. Caso *Argüelles y otros Vs. Argentina*. Sentencia del 20 de noviembre de 2014, párr., 227; Caso *Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos*. Sentencia del 6 de agosto de 2008, párr., 186.

³⁹ Corte IDH. Caso *Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos*. Sentencia del 6 de agosto de 2008, párr., 192.

⁴⁰ *Ibíd.*, párr., 193.

⁴¹ *Ibíd.*, párr., 196.

⁴² *Ibíd.*, párr., 200.

⁴³ *Ibíd.*, párr., 207.

⁴⁴ *Ibíd.*



Realizada la revisión normativa alrededor del alcance de los derechos políticos en el SIDH, se puede afirmar que el artículo 23 de la CADH no contiene, explícita o implícitamente, un derecho humano a la reelección indefinida, pues si bien, esta figura guarda relación con el derecho a elegir y ser elegido, ambos derivados de dicha norma, la posibilidad de reelegir a un servidor público ya electo indefinidamente constituye una restricción al ejercicio de la dimensión individual y social de los derechos políticos, y no a un elemento del núcleo esencial del derecho.

Aunado a ello, se debe poner de presente que la restricción a la reelección indefinida no constituye, *per se*, una limitación ilegítima al ejercicio de los derechos políticos, pues siempre y cuando cumpla con los requisitos de legalidad, finalidad, necesidad y proporcionalidad desarrollados por la jurisprudencia de la Corte IDH, esta medida será compatible con la CADH. Lo anterior, principalmente, porque la razón de ser de dicha restricción en los Estados que la han adoptado obedece a la intención de fortalecer la democracia, pues teniendo en cuenta el desarrollo histórico y político de las Américas, los gobiernos que han tenido el empeño de prolongar los mandatos presidenciales coinciden con los regímenes totalitarios. De esta manera, se puede observar que esta figura conlleva grandes riesgos para la conservación de la democracia debido a sus impactantes consecuencias sobre la concentración del poder, el debilitamiento de la competencia electoral, la alternancia y el propio acceso a la función pública en términos de igualdad.

(ii) El Estado democrático a la luz del *corpus juris* interamericano

La Corte IDH ha establecido que al dar interpretación a un tratado no sólo se toman en cuenta los acuerdos e instrumentos formalmente relacionados con éste, sino también el sistema dentro del cual se inscribe⁴⁵. De esta manera ha utilizado diferentes tratados en el marco del SIDH para dar alcance e interpretación a los derechos consagrados en la CADH⁴⁶. A este cuerpo de normas lo ha llamado *corpus juris* interamericano⁴⁷.

La Corte IDH estableció que en virtud del artículo 29.d de la CADH podía interpretar la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (DADDH)⁴⁸

⁴⁵ Corte IDH. Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri. Sentencia de 8 de julio de 2004, párr., 164; Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Sentencia del 17 de junio de 2005, párr., 126.

⁴⁶ Corte IDH. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Sentencia de 23 de junio de 2005, párr., 193 y Caso López Mendoza Vs. Venezuela. Sentencia de 1 de septiembre de 2011, párr., 26.

⁴⁷ Corte IDH. Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003, párr., 120 y El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal. Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999, párr., 115.

⁴⁸ Corte IDH. 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. Opinión Consultiva OC-10/89 de 14 de julio de 1989, párr., 36.



y la Carta Democrática Interamericana (CDI)⁴⁹ con el fin de analizar los derechos protegidos por la CADH dada la relación existente entre derechos humanos, democracia representativa y derechos políticos dentro del SIDH, relación que, además, quedó plasmada en la CDI⁵⁰.

De acuerdo con el texto de la CDI “el ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del Estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados Miembros” y aquella “se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional”. El ejercicio efectivo de la democracia en los Estados constituye, entonces, una obligación jurídica internacional⁵¹.

En este instrumento, además, se señalan como 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; así como la separación e independencia de los poderes públicos. En este sentido se puede afirmar que los derechos políticos consagrados en la CADH y en otros instrumentos internacionales⁵², propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político⁵³.

Del mismo modo, los derechos políticos se relacionan con otros derechos consagrados en la CADH tales como la libertad de expresión, la libertad de reunión y la libertad de asociación que, en conjunto, hacen posible un sistema democrático⁵⁴. A partir de ello, la Corte ha considerado que el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la CADH⁵⁵.

⁴⁹ Corte IDH. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Sentencia de 23 de junio de 2005, párr., 193 y Caso López Mendoza Vs. Venezuela. Sentencia de 1 de septiembre de 2011, párr., 26.

⁵⁰ “REAFIRMANDO que la promoción y protección de los derechos humanos es condición fundamental para la existencia de una sociedad democrática, y reconociendo la importancia que tiene el continuo desarrollo y fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos para la consolidación de la democracia”

⁵¹ Corte IDH. Caso San Miguel Sosa Vs. Venezuela. Sentencia del 8 de febrero del 2018, párr., 114.

⁵² Algunos son: Carta Democrática Interamericana; Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; Declaración Universal de los Derechos Humanos; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Protocolo No. 1 al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales; y Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos “Carta de Banjul”.

⁵³ Corte IDH. Corte IDH. Caso López Lone Vs Honduras. Sentencia del 5 de octubre de 2015, párr., 162; Caso Chitay Nech y otros vs. Guatemala. Sentencia de 25 de mayo de 2010, párr., 107 y 192

⁵⁴ Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos. Sentencia del 6 de agosto de 2008, párr., 140.

⁵⁵ Corte IDH. Caso Lopez Lone y otro Vs. Honduras. Sentencia del 5 de octubre de 2015, párr., 162; Caso López Mendoza Vs. Venezuela. Sentencia 1 de septiembre de 2011, párr., 108; Caso Chitay Nech y otros vs. Guatemala. Sentencia de 25 de mayo de 2010, párr., 107. Corte IDH. Caso Castañea Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos. Sentencia del 6 de agosto de 2008, párr., 143.



En este sentido, la Corte IDH ha establecido que en una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de derecho constituyen una “tríada”, en la que cada componente se define, completamente y adquiere sentido en función de los otros⁵⁶. Igualmente, se ha considerado que la CADH protege los elementos esenciales de la democracia, entre los que se encuentra “el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho⁵⁷.”

Conforme a lo anterior, se puede afirmar que el *corpus iuris* interamericano reconoce una relación de interdependencia entre la democracia y los derechos humanos⁵⁸. De esta relación se puede colegir que no hay derechos humanos sin democracia, al igual que no hay democracia sin derechos humanos.

Por un lado, se tiene que la dignidad humana⁵⁹ y los derechos humanos son fundamento básico de la democracia⁶⁰, pues toda democracia nace de la voluntad libre de un pueblo de organizarse política, económica y socialmente⁶¹. Por ello las cartas de derechos humanos invocan la voluntad popular⁶². Por ejemplo, el artículo 1.1 del PIDCP reconoce el derecho de todos los pueblos a libre determinación. Asimismo, el artículo 21.3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) consagra que, la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público. Además, la vigencia de la democracia depende del reconocimiento, ejercicio y justiciabilidad de los derechos humanos, especialmente aquellos de carácter político⁶³. Por esta razón, las cartas internacionales de derechos consagran libertades estales como el sufragio universal, la igualdad efectiva entre hombre y mujer, la libre expresión en sentido amplio, el derecho a elegir y ser elegido, entre otros⁶⁴.

Por otro lado, la democracia, sin importar su tipología, consagra reglas materiales que construyen un equilibrio entre el ejercicio de grupos mayoritarios y minorías⁶⁵. Por ejemplo, el artículo XXXIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (DADDH) consagra que toda persona tiene el deber de obedecer a la ley y demás mandamientos legítimos de las autoridades de su país y de aquél en el

⁵⁶ Corte IDH. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Sentencia de 23 de junio de 2005, párr., 191.

⁵⁷ Corte IDH. Caso Manuel Cepeda Vargas Vs. Colombia. Sentencia del 26 de mayo de 2010, párr., 171; Caso Chitay Nech y otros vs. Guatemala. Sentencia de 25 de mayo de 2010, párr., 171.

⁵⁸ Naciones Unidas, Asamblea General, “Fortalecimiento de la función de las Naciones Unidas para mejorar las elecciones periódicas y auténticas y la promoción de la democratización” A/RES/64/155. Naciones Unidas, Asamblea General, Documento final de la Cumbre mundial 2005” A/RES/60/1.

⁵⁹ Naciones Unidas, Asamblea General, “Acto internacional de Derechos civiles y políticos” Resolución 2200 A (XXI).

⁶⁰ Grupo de Trabajo para la Democracia del Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad de Naciones Unidas, Nota de orientación del Secretario General sobre la Democracia, 2009, p. 2.

⁶¹ Naciones Unidas, Asamblea General, “Fortalecimiento de la función de las Naciones Unidas para mejorar las elecciones periódicas y auténticas y la promoción de la democratización”, Op. Cit.

⁶² Grupo de Trabajo para la Democracia del Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad de Naciones Unidas, Nota de orientación del Secretario General sobre la Democracia, Op. Cit., p. 2.

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ Naciones Unidas, Asamblea General, “Fortalecimiento de la función de las Naciones Unidas para mejorar las elecciones periódicas y auténticas y la promoción de la democratización”, Op. Cit.

⁶⁵ Grupo de Trabajo para la Democracia del Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad de Naciones Unidas, Nota de orientación del Secretario General sobre la Democracia, Op. Cit., p. 2.



que se encuentre. Esta norma se complementa con el artículo 32.1 CADH, el cual consagra 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.

(iii) La reelección presidencial indefinida como factor desestabilizador del orden democrático

A. El riesgo para el régimen democrático que significa la reelección presidencial indefinida

La Corte IDH ha tenido la oportunidad de manifestar en su jurisprudencia que “la sola existencia de un régimen democrático no garantiza, *per se*, el permanente respeto del Derecho Internacional, incluyendo al Derecho Internacional de los Derechos Humanos”⁶⁶. La existencia de un verdadero régimen democrático no sólo está determinada por características formales tales como la presencia de elecciones periódicas, de un Estado de Derecho, de un régimen de libertades públicas y de un orden social orientado a la justicia, sino por características sustanciales como la invalidez del respaldo popular a la afectación de derechos humanos y que “la protección de los derechos humanos [constituyan] un límite infranqueable a la regla de mayorías”⁶⁷. Esto es, “a la esfera de lo “susceptible de ser decidido” por parte de las mayorías en instancias democráticas”⁶⁸.

En América Latina existe una conexión profunda entre el mantenimiento del régimen democrático y las limitaciones a la institución de la reelección presidencial, particularmente, por los riesgos que ésta representa para la participación política y la continuidad de la democracia. Sin duda, la reflexión jurídica sobre la reelección presidencial en la región latinoamericana no es nueva, de hecho, su discusión ha estado latente desde la formación de las nuevas Repúblicas en el siglo XIX hasta nuestros días.

Efectivamente, fue durante el siglo XIX e inicios del siglo XX que en algunos países de América Latina⁶⁹ “la constante manipulación de las reglas de reelección dio lugar a gobiernos caudillistas y autoritarios, que se aferraron al poder suprimiendo la democracia”⁷⁰. La reacción a estos gobiernos autoritarios, desde 1950 hasta 1990, tuvo una singularidad especial: consagrar en las constituciones latinoamericanas

⁶⁶ Corte IDH. Caso Gelman Vs. Uruguay. Sentencia del 24 de febrero de 2011, párr. 239.

⁶⁷ *Ibidem*.

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ Entre ellos se encuentran México, Honduras, República Dominicana, Paraguay y Nicaragua.

⁷⁰ Grijalva Jiménez, Agustín y Castro-Montero, José Luís. *Reelección presidencial indefinida en América Latina: análisis comparado de los casos de Venezuela, Nicaragua, Ecuador y Bolivia*, Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, Año XXV, 2019, p. 224.



prohibiciones absolutas de reelección o limitaciones relativas, para permitirle a una misma persona volver a postularse a la presidencia luego de uno o más períodos⁷¹.

“La transición a la democracia estableció nuevos límites a las aspiraciones de continuidad de los líderes presidenciales optando por períodos alternos de gobierno o prohibiendo del todo la posibilidad de retornar a la silla presidencial”⁷². Estas restricciones históricas a la reelección presidencial en Latinoamérica “han sido una respuesta frente al presidencialismo absorbente y el caudillismo autoritario, dominante en varios regímenes políticos en la región”⁷³. De ahí que se hayan impuesto diversas limitaciones a la reelección presidencial, unas relativas y otras absolutas, con el fin de “asegurar el pluralismo y alternancia política como valores fundamentales de toda sociedad democrática”⁷⁴. Dentro de las limitaciones frecuentes se encuentran “los periodos fijos de mandato (que varían desde los cuatro hasta diez años en algunos casos) y el establecimiento de controles constitucionales a la presentación de familiares del líder, para evitar el nepotismo y los poderes “detrás del poder””⁷⁵.

El presidencialismo y la concentración del poder en la figura del presidente han sido una constante del entorno institucional latinoamericano, lo que ha conducido a escenarios propicios para el abuso del poder, principalmente, por el gran monopolio de la iniciativa legislativa que ostenta el ejecutivo⁷⁶. Es habitual que en los regímenes presidencialistas el ejecutivo proponga la agenda del Congreso y que estratégicamente logre mayorías o la cooptación de los legisladores para garantizar la aprobación de sus proyectos. Esto ha implicado que “la frontera entre las funciones de las ramas del poder público [sea] débil y difusa, los partidos políticos no se estructuran sobre plataformas ideológicas sólidas y el poder legislativo no cumpl[a] con su labor de control”⁷⁷.

Por lo anterior, la no reelección presidencial se constituyó en uno de los pilares de la consolidación institucional democrática latinoamericana, dada, precisamente, la conciencia frente al riesgo de “recrear los prolongados periodos presidencialistas autoritarios” que marcaron la primera parte de la historia del siglo XX⁷⁸. De manera general, se aceptó “limitar la posibilidad de que los presidentes dominaran el poder por más de un período, con el objetivo de evitar las tentaciones continuistas que por años derivaron en largas dictaduras”⁷⁹. Prefiriéndose la alternancia en el poder, la

⁷¹ *Ibídem*.

⁷² Treminio Sánchez, Ilka. Las reformas a la reelección presidencial del nuevo siglo en América Latina. *Estudios Sociológicos* XXXI, 91, 2013, p. 60.

⁷³ Orias, Ramiro. La reelección indefinida en América Latina. Reflexiones a propósito de la solicitud de Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Justicia en las Américas*, 2020. https://dplfblog.com/2020/04/17/la-reeleccion-indefinida-en-america-latina/#_ftnref2

⁷⁴ *Ibídem*.

⁷⁵ Treminio Sánchez, Ilka. Las reformas a la reelección presidencial del nuevo siglo en América Latina. *Op. Cit.*, p. 60.

⁷⁶ Cárdenas, Ernesto y Corredor, Federico. El juez constitucional y la reelección presidencial en América Latina. *Revista de Economía Institucional*, Vol. 20, No. 38, primer semestre/2018, p. 50.

⁷⁷ *Ibídem*.

⁷⁸ Orias, Ramiro. La reelección indefinida en América Latina. Reflexiones a propósito de la solicitud de Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Justicia en las Américas*. *Op. Cit.*

⁷⁹ *Ibídem*.



estimulación de la participación electoral competitiva, el multipartidismo en la contienda política y la distribución del poder⁸⁰.

Sin embargo, a partir de finales de los años noventa la región latinoamericana comenzó a experimentar una oleada reeleccionista que flexibilizó ampliamente los límites al mandato presidencial. A saber, en contra de la conocida e histórica tradición restrictiva de reelección presidencial,

“un gran número de países estableció la reelección inmediata, lo que posibilitaba que una persona ejerza la presidencia por dos mandatos consecutivos, e incluso, a partir de 2009, en Venezuela, Nicaragua, Bolivia y Ecuador, se introdujo la reelección indefinida, un esquema institucional que permite que una misma persona se postule a la presidencia sin restricciones”⁸¹.

A esta oleada de flexibilización frente a la no reelección presidencial se le ha considerado como un proceso de retroceso evidente por estancamiento y erosión de la democracia⁸². Este fenómeno de retroceso ha sido determinado “principalmente porque algunos países que pasaron de ser autoritarios a semidemocráticos no llegaron a consolidar del todo los procesos democráticos, a pesar del tiempo que ha transcurrido desde su primer avance”⁸³. Se considera entonces que “la reelección presidencial y un régimen de fuerte presidencialismo constituyen una combinación indeseable que pone en riesgo la estabilidad de las instituciones y favorece la transición hacia un régimen no democrático”⁸⁴.

La reelección presidencial como institución jurídica tiene varias modalidades que transitan de extremo a extremo. Ubicándose en ellos, por un lado, la prohibición de reelección, y, por el otro lado, la reelección indefinida. No obstante, esta figura tiene matices que han conformado distintos esquemas de reelección.

El primero de ellos, sin duda, es el extremo anti reeleccionista, que impide en todo caso que una persona ejerza más de una vez la presidencia. A este le sigue el esquema de la reelección diferida que impide que el presidente de turno pueda postularse a la presidencial para un segundo mandato consecutivo. La reelección diferida admite la cuenta a través de años fijos o de períodos intermedios. La reelección diferida y cerrada agrega otro límite a la reelección: no sólo no puede ser inmediata, sino que además se limita su número⁸⁵. Luego está el esquema de la reelección

⁸⁰ *Ibídem*.

⁸¹ Grijalva Jiménez, Agustín y Castro-Montero, José Luís. *Reelección presidencial indefinida en América Latina: análisis comparado de los casos de Venezuela, Nicaragua, Ecuador y Bolivia*, Op. Cit., p. 225.

⁸² Cárdenas, Ernesto y Corredor, Federico. *El juez constitucional y la reelección presidencial en América Latina*. Op. Cit., p. 58.

⁸³ *Ibídem*.

⁸⁴ *Ibídem*.

⁸⁵ Serrafiero, Mario. *La reelección presidencial indefinida en América Latina*. *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados*. No. 54, 2011, p. 235.



inmediata, que es mucho más permisiva al facultar que el presidente en ejercicio pueda ser candidato-presidente, aunque por un número limitado de mandatos, que suelen ser generalmente dos. Finalmente, en el otro extremo reeleccionista está la reelección indefinida que le permite a una persona hacerse reelegir a perpetuidad⁸⁶.

A diferencia de todos los otros esquemas que resuelven la continuidad del presidente,

“la reelección indefinida elimina las restricciones temporales al ejercicio del poder político del presidente, e incluso puede llegar a anular el principio de alternancia que caracteriza a un gobierno presidencial y democrático, al permitir que una misma persona ejerza la presidencia por periodos de tiempo indeterminados”⁸⁷.

De hecho, se suele advertir que “la reelección indefinida debilita la competencia electoral, mina la división de poderes, reduce el respeto del presidente hacia las libertades y los derechos, erosiona la democracia y, consecuentemente, propicia la transición hacia el autoritarismo”⁸⁸.

Es de radical importancia destacar que son precisamente aquellos que buscan la limitación de derechos humanos por medio de sistemas autoritarios, principalmente, del derecho humano a la participación política a través de la alternancia, quienes hoy impulsan la reelección indefinida como una ampliación del derecho humano a elegir y, especialmente, a ser elegido. Esta conceptualización de la reelección indefinida ha sido planteada por los diversos actores que la han impulsado y han sacado o pretende sacar provecho de ella, a saber, “los presidentes en ejercicio, los parlamentarios oficialistas, los partidos y movimientos electorales que respaldan la reelección del presidente”⁸⁹.

B. El caso colombiano como riesgo por extensión de la reelección presidencial indefinida en América Latina

En la doctrina especializada suelen identificarse cuatro vías institucionales a través de las cuales se realizan los procesos de ampliación de la reelección presidencial. La primera es la vía legislativa, por medio de la cual se plantea una reforma parcial de la Constitución, o en su defecto, una nueva Constitución Política. La segunda es la vía jurisprudencial, gracias a la cual una Corte con capacidad interpretativa del texto

⁸⁶ *Ibíd.*

⁸⁷ Grijalva Jiménez, Agustín y Castro-Montero, José Luís. *Reelección presidencial indefinida en América Latina: análisis comparado de los casos de Venezuela, Nicaragua, Ecuador y Bolivia*, Op. Cit., p. 225.

⁸⁸ Grijalva Jiménez, Agustín y Castro-Montero, José Luís. *Reelección presidencial indefinida en América Latina: análisis crítico de tres argumentos reeleccionistas*, 2019, https://www.researchgate.net/publication/336603023_Reeleccion_presidencial_indefinida_en_America_Latina_Analisis_critico_de_tres_argumentos_reeleccionistas, p. 9.

⁸⁹ *Ibíd.*



constitucional se pronuncia sobre la legalidad del artículo que permitió la reelección presidencial o la amplió. La tercera vía es la del reemplazo de la Constitución mediante la figura de la Asamblea Constituyente. La cuarta y última es la vía del referéndum, con ella se apela al apoyo popular, muchas veces irreflexivo, para que los ciudadanos manifiesten si están o no de acuerdo, ya sea con la nueva Carta Magna o con la realización de una enmienda parcial sobre la materia⁹⁰.

El caso de Colombia es particular e interesante por sus enseñanzas sobre los riesgos continuistas y autoritarios de la reelección presidencial en América Latina. Además, por la coincidencia que existe entre su historia constitucional reciente sobre la reelección presidencial, las iniciativas actuales de reforma constitucional presentadas por miembros de la coalición política del presidente en curso y por la solicitud de opinión consultiva presentada por el gobierno colombiano a través de su Ministerio de Relaciones Exteriores, para la determinación o no de la existencia de un derecho humano a la reelección presidencial indefinida.

Para comprender y extraer de la experiencia colombiana sobre la reelección presidencial algunas enseñanzas, es importante saber que el texto original de la Constitución Política de 1991 adoptó el esquema anti reeleccionista presidencial, debido al preponderante papel que desempeña el presidente de la República en la configuración de los otros órganos del poder público, ya sea nombrando o ternando funcionarios. Además, que el ordenamiento constitucional colombiano en 1991 se erigió sobre la base de un engranaje jurídico del poder fijando un equilibrio en el mismo a través de un sistema de frenos y contrapesos, ideado para evitar todo tipo de autoritarismo causado por el exceso del poder presidencial⁹¹.

Es por ello que la parte inicial del artículo 197 constitucional original establecía que “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 cuatrenio”⁹².

En el año 2005, bajo el primer mandato del presidente, Álvaro Uribe Vélez⁹³, en ejercicio de una concentración del poder se propuso desde el Ejecutivo y a través de la

⁹⁰ Treminio Sánchez, Ilka. Las reformas a la reelección presidencial del nuevo siglo en América Latina. Op. Cit., p. 74.

⁹¹ Rosero Rico, Dairo Andrés. ¿Qué significa o cómo afecta la reelección presidencial en Colombia, desde la separación de poderes, en la Constitución Política de 1991? Diálogo de Derecho y Política, No. 15, Año. 7, 2015, pp. 53 y 54.

⁹² Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de 1991 de Colombia, 1991. Artículo. 197.

⁹³ Álvaro Uribe Vélez ejerció dos mandatos presidenciales altamente cuestionados por los actos de corrupción de sus funcionarios del orden central; por la relación militar, política y económica de los miembros de su coalición con grupos paramilitares y; por el aumento de las violaciones graves de derechos humanos y del derecho internacional humanitario. Sus dos períodos presidenciales coinciden también con el recrudecimiento del conflicto armado interno en Colombia; con la estigmatización del periodismo independiente; al igual que del ejercicio de la defensa de derechos humanos, lo que ocasionó amenazas, exilios y muertes en un gran número de periodistas y defensores de derechos humanos en la época. Adicionalmente, en dichos períodos presidenciales también tuvo lugar un grave fenómeno de ejecuciones extrajudiciales de miembros de la población civil, especialmente, jóvenes campesinos o de



vía legislativa, una agenda reformativa de la Constitución en aras de permitir la reelección presidencial inmediata. Para ello, el 25 de marzo de 2004, miembros de su coalición política (muchos de ellos hoy investigados y otro tanto condenados por vínculos con grupos paramilitares o actos de corrupción) radicaron ante el Congreso de la República el Proyecto de Acto Legislativo (PAL) 012 de 2004 Senado y 267 de 2004 Cámara⁹⁴. Por medio de este PAL se buscaba, entre otras, la reforma del artículo 197 constitucional para autorizarle la reelección inmediata al presidente en ejercicio por una sola vez. Esta iniciativa, finalmente, logró convertirse en reforma constitucional a través del Acto Legislativo 02 de 2004, autorizando la reelección inmediata en Colombia.

En el año 2009, nuevamente por medio de una agenda legislativa propuesta desde el Ejecutivo, se intentó la instauración de una nueva reelección presidencial inmediata para el presidente en curso, esta vez, por medio del mecanismo de referéndum. En esencia, la Ley 1354 de 2009, por medio de la cual se convocaba a un referendo constitucional y se sometía a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitución, establecía en su artículo 1º que “el inciso 1º del artículo 197 de la Constitución Política quedaría así: “Quien haya sido elegido a la Presidencia de la República por dos períodos constitucionales, podrá ser elegido únicamente para otro período constitucional”⁹⁵.

En Colombia las leyes que convocan a referendo constitucional deben surtir un trámite de control automático de constitucionalidad, en aras de que la Corte Constitucional estudie y revise su compatibilidad con la Constitución. Este control se realizó en la sentencia C-141 de 2010 y en ella se declaró la inexecutable total por inconstitucional de la Ley 1354 de 2009 debido a que “una segunda reelección presidencial sustituye ejes estructurales de la Constitución Política”⁹⁶.

La Corte Constitucional colombiana encontró en su momento que una segunda reelección presidencial y, por ende, un tercer período del presidente,

“desconocería la regla de alternación en el ejercicio del poder político, preservaría por un lapso prolongado las tendencias ideológicas propugnadas

zonas urbanas desfavorecidas, que fueron dados de baja por militares, en algunas ocasiones en asocio con grupos paramilitares, para aumentar el número de resultados positivos en contra de las guerrillas colombianas. A este cruel suceso periodísticamente se le ha mal denominado “falsos positivos” y desde el año 2004 se han depositado sobre él 224 comunicaciones a la Corte Penal Internacional, lo que hoy ha hecho que en ese órgano internacional se tenga abierto y en curso un examen preliminar sobre el asunto. Ver: ICC. Report on Preliminary Examination Activities 2018, 5 December 2018, pp. 35 – 44.

⁹⁴ Entre los autores de la iniciativa de reforma constitucional estuvieron Piedad Zucardi, José Renán Trujillo, Luís Alfredo Ramos, Claudia Blum de Barberi, Hernán Andrade, Luís Guillermo Vélez, Luís Eduardo Vives, Oscar Iván Zuluaga, Germán Hernández y Mauricio Pimiento. Instituto de Ciencia Política – Observatorio Legislativo. Proyecto de reforma constitucional para la reelección presidencia (III), Boletín No. 24, Noviembre 2004, <http://www.icpcolombia.org/dev/wp-content/uploads/2016/08/2004.11.15-Bolet%C3%ADn-24-Reelecci%C3%B3n-presidencial-en-Colombia-Parte-3.pdf>, p. 1.

⁹⁵ Congreso de la República de Colombia. Ley 1354 de 2009, artículo 1.

⁹⁶ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-141 de 2010, p. 498.



por el gobierno, así como los equipos encargados de desarrollar las políticas y propiciaría la continuidad de la mayoría dominante, con notable retraso de la renovación, fuera de lo cual la posibilidad de designar, postular e influir en la composición de otros órganos públicos destruiría la coordinación constitucional de los distintos períodos y tendría por resultado el acrecentamiento del poder presidencial y la pérdida de eficacia de los controles sobre la actuación del Presidente”⁹⁷.

De esta manera, la Corte Constitucional logró identificar que la reelección presidencial inmediata por segunda vez no sólo afectaba el sistema de frenos y contrapesos estructurado por el constituyente de 1991 sino que, además, ponía en riesgo el régimen democrático de gobierno debido al “acrecentamiento del poder presidencial, aunado al desvanecimiento de los controles o a su existencia puramente nominal”⁹⁸. En otras palabras, la Corte vislumbró que en Colombia se estaba materializando una combinación peligrosa que concertaba la reelección presidencial y el régimen de presidencialismo fuerte, altamente favorable para la transición hacia un régimen no democrático⁹⁹.

Empero, más allá de lo ya descrito, lo más importante de la sentencia C-141 de 2010 es que permitió encender las alarmas sobre los riesgos que trae consigo la reelección presidencial, desde sus múltiples esquemas, en sistemas de gobierno presidencialistas como los imperantes en América Latina. En especial, porque enfatizó que en sistemas presidencialistas tan fuertes como los existentes en la región resulta incompatible la figura de la reelección presidencial dado que en cabeza del presidente suelen concurrir los poderes de jefe de Estado, jefe de gobierno, suprema autoridad administrativa, director de las relaciones internacionales y comandante supremo de las fuerzas armadas. Esto haría concluir que si la reelección presidencial inmediata es un imposible ético, jurídico y político cuanto se trata de establecerla en múltiples ocasiones, lo es más aún la reelección presidencial indefinida, al anular el derecho a la igualdad en el acceso a las funciones públicas y la alternancia en el poder¹⁰⁰.

En el año 2014, debido a la crisis institucional generada por la alteración del ordenamiento jurídico y de su sistema de frenos y contrapesos, el propio Gobierno Nacional de la época decidió por intermedio de sus Ministerios del Interior y de Justicia y del Derecho, presentar ante el Congreso de la República el Proyecto de Acto Legislativo (PAL) 018 de 2014, por medio del cual se buscaba una reforma del equilibrio de poderes y reajuste institucional. En la exposición de motivos presentada para justificar esta reforma se hizo notar que no son pocas las preocupaciones que generan los escenarios

⁹⁷ *Ibíd.*, p. 495.

⁹⁸ *Ibíd.*em.

⁹⁹ Serrafiero, Mario. La reelección presidencial indefinida en América Latina. *Op. Cit.*, p. 235.

¹⁰⁰ Rosero Rico, Dairo Andrés. ¿Qué significa o cómo afecta la reelección presidencial en Colombia, desde la separación de poderes, en la Constitución Política de 1991? *Op. Cit.*, p. 63.



de reelección presidencial: perpetuación en el poder, ejercicio efectivo de la democracia, renovación periódica, alternancia en el ejercicio del poder, igualdad electoral.

Sin embargo, el escenario que realmente preocupó al Gobierno de la época fue el dejado con el Acto Legislativo 02 de 2004 que autorizó la reelección presidencial en Colombia, dado que “desequilibr[ó] y debilit[ó] el sistema de frenos y contrapesos de las ramas del poder (desvaneciendo los controles, la falta de equilibrio y la consecuente afectación del principio de separación de poderes)”¹⁰¹. Además, la falta de equilibrio hizo colapsar “la separación de poderes que, precisamente, se instaur[ó] para asegurar ese equilibrio, imponer la moderación en el ejercicio del poder, prevenir la arbitrariedad y contener la tendencia del ejecutivo a desbordarse en detrimento de los otros poderes y órganos públicos”¹⁰².

Esa legítima preocupación esgrimida para entonces por el Gobierno Nacional colombiano, es la que precisamente se ha materializado con la ola de activaciones y ampliaciones de las reelecciones presidenciales en América Latina¹⁰³. Para el caso colombiano, dicha preocupación llevó a que por medio del Acto Legislativo 02 de 2015 se reformara de nuevo el artículo 197 constitucional, regresándose al esquema anti reeleccionista que originariamente se previó en la Constitución de 1991¹⁰⁴. Es interesante ver como, adicionalmente, se blindó el sistema democrático con este Acto Legislativo al establecerse que a futuro “la prohibición de la reelección solo podrá ser reformada o derogada mediante referendo de iniciativa popular o asamblea constituyente”¹⁰⁵.

Ahora bien, hay dos grandes enseñanzas que deja el caso colombiano frente a la reelección, aplicables para la mayoría de los países latinoamericanos por su presidencialismo absorbente¹⁰⁶. En primer lugar, existe un alto y latente riesgo de contribuir a la desestabilización del régimen democrático y a la instauración de regímenes autoritarios, por medio de la figura de la reelección presidencial inmediata. Riesgo que aumenta exponencialmente cuando se trata de la implementación de la reelección presidencial indefinida, ya que le permite a una persona mantenerse a perpetuidad en el poder¹⁰⁷. En segundo lugar, la importancia de contar con un adecuado

¹⁰¹ Ministerio del Interior y Ministerio de Justicia y del Derecho. Proyecto de Acto Legislativo No. 018 de 2014, 2014, pp. 26 y 27.

¹⁰² *Ibíd.*, p. 27.

¹⁰³ Cárdenas, Ernesto y Corredor, Federico. El juez constitucional y la reelección presidencial en América Latina. Op. Cit., pp. 57 - 64.

¹⁰⁴ “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 cuatrenio”. Congreso de la República de Colombia. Acto Legislativo 02 de 2015, 2015, Artículo 9.

¹⁰⁵ *Ibíd.*

¹⁰⁶ Orias, Ramiro. La reelección indefinida en América Latina. Reflexiones a propósito de la solicitud de Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Justicia en las Américas, Op. Cit.

¹⁰⁷ Serrafiero, Mario. La reelección presidencial indefinida en América Latina. Op. Cit., p. 235.



modelo de control de los políticos a través de un juez constitucional supervisor del acuerdo constitucional y de los derechos humanos¹⁰⁸.

Desde esta segunda enseñanza, se tiene que “el papel del juez constitucional se considera como un ancla que ata el funcionamiento del Estado a unos principios generales establecidos por la comunidad política”¹⁰⁹. No obstante, pueden existir entornos institucionales caracterizados por la preponderancia que tiene la rama ejecutiva frente a las demás ramas del poder público, que se alejan por esta razón de su naturaleza democrática en la medida que el juez pierde independencia frente al ejecutivo. En ese tipo de escenarios, “los pronunciamientos de los jueces tenderán a ser cada vez más cercanos a los intereses del presidente, y no a los de los ciudadanos; o lo que es lo mismo, al acuerdo constitucional”¹¹⁰.

Por lo anterior, para el Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá, existe una extraña y preocupante coincidencia entre la solicitud de opinión consultiva presentada por el actual Gobierno Nacional de Colombia en octubre de 2019, en aras de definir si existe el derecho humano a la reelección presidencial indefinida, con una iniciativa de reforma constitucional presentada en septiembre de 2019 por congresistas que hacen parte del partido político del presidente.

Se trata en concreto del Proyecto de Acto Legislativo (PAL) 240 de 2019 Cámara, presentado, entre otros, por Álvaro Hernán Prada, Representante a la Cámara por el Centro Democrático (partido político del presidente actual) y por el Senador del mismo partido político, Álvaro Uribe Vélez, ex presidente de la República que incentivó, llevó a cabo y se benefició de la reforma constitucional mediante la cual se avaló la reelección inmediata en Colombia.

El proyecto de reforma constitucional mencionado busca adicionar el artículo 377 de la Constitución Política de 1991 por medio de un párrafo que permitiría que,

“cuando la Corte Constitucional mediante un fallo interprete materias referidas a los derechos reconocidos en el Capítulo 1 del Título II y a sus garantías, a los **procedimientos de participación popular**, o al Congreso, la ciudadanía podrá solicitar mediante un referendo que se anule dicha interpretación, si la considera contraria a sus principios fundamentales, y se entenderá derogada por el voto negativo de la mayoría de los sufragantes, siempre que en la votación hubiere participado al menos la cuarta parte del censo electoral y cumpla las exigencias

¹⁰⁸ Cárdenas, Ernesto y Corredor, Federico. El juez constitucional y la reelección presidencial en América Latina. Op. Cit., p. 56.

¹⁰⁹ *Ibíd.*

¹¹⁰ *Ibíd.*



del artículo 155 de la Constitución Política”¹¹¹. (Subrayado y negrilla fuera del texto original).

Para el Observatorio de la Universidad Libre de Bogotá, existe una peligrosa coincidencia entre lo solicitado por el Gobierno Nacional colombiano en competencia consultiva a la Corte IDH respecto a la reelección presidencial indefinida como derecho humano y lo propuesto por los congresistas del partido político del presidente actual respecto a la derogatoria de decisiones de la Corte Constitucional de Colombia. Particularmente, porque fue este tribunal constitucional, interpretando la Constitución quien, en sentencia C-141 de 2010, prohibió una segunda reelección presidencial inmediata a favor del entonces presidente Álvaro Uribe Vélez. Argumentando, para su momento, que “una segunda reelección presidencial sustituyó[ía] ejes estructurales de la Constitución Política”¹¹².

De ahí que para el Observatorio de la Universidad Libre sea necesario advertirle a la Corte IDH que, por intermedio de su competencia consultiva, se puede estar estructurando una estrategia litigiosa y política que permitiría, por intermedio del supuesto interés democrático de fijar los alcances contemporáneos de los derechos políticos, buscando la identificación de la reelección presidencial indefinida como derecho humano, avalar la implementación de un sistema de gobierno no democrático en Colombia.

Esta preocupación cobra mayor relevancia si se toma en cuenta que los Estados de América Latina suelen tener grandes coincidencias en sus sistemas de gobierno presidencialistas. Lo que llevaría a que como efecto reflejo el riesgo que hoy se presenta para Colombia frente a una eventual determinación de la reelección presidencial indefinida como derecho humano, pueda extrapolarse a otros sistemas de gobierno latinoamericanos.

II. CONCLUSIONES

El Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá, con base en lo desarrollado *supra* y tomando en cuenta las preguntas formuladas por el Gobierno Nacional de Colombia, concluye que:

1. La reelección presidencial indefinida no es un derecho humano reconocido, ni protegido por la CADH ni por el *corpus juris* interamericano. En este orden de ideas, las regulaciones que limitan o prohíben la reelección presidencial

¹¹¹ Congreso de la República de Colombia. Proyecto de Acto Legislativo No. 240 de 2019 Cámara. Gaceta del Congreso, 2019, No. 906, p. 9.

¹¹² Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-141 de 2010, p. 498.



no son contrarias con el artículo 23 de la CADH ni con la interpretación que sobre él ha realizado la Corte IDH.

De hecho, la limitación o prohibición de la reelección presidencial es una restricción acorde con el carácter no absoluto de los derechos políticos respetuosa de los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, tal como lo ha desarrollado la jurisprudencia de la Corte IDH.

2. En el evento en que un Estado modifique o busque modificar su ordenamiento jurídico para asegurar, promover, propiciar o prolongar la permanencia de un gobernante en el poder mediante la reelección presidencial indefinida, el Estado estaría inmerso en la configuración de un hecho ilícito internacional por desconocer el derecho a la igualdad en el acceso a las funciones públicas.

También, sería internacionalmente responsable por el incumplimiento de las obligaciones de garantía y protección previstas en el artículo 1.1; la obligación de adoptar medidas de derecho interno consagrada en el artículo 2 y los derechos políticos desarrollados en el artículo 23 de la CADH, especialmente, el de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones de su país.

III. NOTIFICACIONES

Para efectos de notificaciones por medio físico se tendrá la dirección Calle 8 No. 5-80, Segundo Piso, Bogotá, Colombia. El correo electrónico es observaciudadanoderecho@gmail.com y como número de teléfono se tendrá el móvil (57) 315 3465150.

IV. ANEXOS

Anexo 1. Fotocopia del documento de identificación de JORGE KENNETH BURBANO VILLAMARÍN, quien actúa como persona interesada y Director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre de Bogotá - Colombia.

Anexo 2. Fotocopia del documento de identificación de DAVID ANDRÉS MURILLO CRUZ, quien actúa como persona interesada e integrante del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre de Bogotá - Colombia.

Anexo 3. Fotocopia del documento de identificación de KIMBERLY GUZMÁN GÓMEZ, quien actúa como persona interesada e integrante del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre de Bogotá - Colombia.



Anexo 4. Certificación expedida por el Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá, donde se acredita que el Observatorio de Intervención Ciudadana pertenece a la Facultad de Derecho de la Universidad Libre Seccional Bogotá y la persona que lo dirige.

Cordialmente:

JORGE KENNETH BURBANO VILLAMARIN
Director Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional
Facultad de Derecho Universidad Libre, Bogotá.
Calle 8 5-80, Segundo Piso.

DAVID ANDRÉS MURILLO CRUZ
Miembro del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional
Docente investigador de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre, Bogotá

KIMBERLY GUZMÁN GÓMEZ
Miembro del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional
Abogada egresada de la Facultad de Derecho Universidad Libre,
Bogotá.