

Pereira, Risaralda, Colombia, 29 de abril de 2020.

Señores

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

San José

Costa Rica

E. S. D.

Referencia: Amicus curiae dentro de la solicitud Opinión Consultiva presentada por el Estado de Colombia con la finalidad de establecer el alcance de la “figura de la reelección presidencial indefinida en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, de conformidad con el artículo 64.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Respetuoso saludo.

CAROLINA RODRÍGUEZ BEJARANO, SALOMÉ RAMÍREZ SIERRA Y KEVIN SERNA ÁLVAREZ, nacionales colombianos, identificados como aparece al pie de nuestras firmas, hacemos parte del Centro de Investigaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre Seccional Pereira y nos dirigimos ante la honorable Corte Interamericana de Derechos Humanos, para presentar nuestra posición jurídica en relación con los cuestionamientos planteados por el Estado Colombiano en dicha solicitud. Para ello, abordaremos de manera integral las preguntas formuladas, a partir de los estándares de protección que sobre los derechos políticos se ha esbozado tanto en el sistema universal de protección como los sistemas europeo e interamericano, a efectos de ofrecer una interpretación que permita comprender el alcance de las obligaciones derivadas de la plena observancia de los derechos políticos en el mundo actual.

1. La protección de los derechos políticos en el Sistema Europeo de Protección de los Derechos Humanos.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, Tribunal Europeo, TEDH o, el Tribunal), ha analizado el alcance y núcleo esencial de los derechos políticos, a partir de la interpretación del artículo 3 del protocolo adicional (1952) al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1950. Este se refiere al derecho a las elecciones libres y dispone que: “Las Altas Partes Contratantes se comprometen a organizar, a intervalos razonables, elecciones libres con escrutinio secreto, en condiciones que

garanticen la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del cuerpo legislativo”¹

La realización de elecciones libres, secretas y realizadas en periodos razonables que garanticen la libre exteriorización de la voluntad del pueblo, se erige como obligación inequívoca, excluyendo así, el aspecto subjetivo del derecho a la participación política, o los límites al margen de apreciación nacional, conforme con el cual los Estados tienen una amplia libertad para regular los derechos recogidos en este convenio. Por esta razón, la jurisprudencia del TEDH ha propiciado una transformación del derecho a elecciones libres como derecho político, y, contenido dentro de este, el derecho subjetivo a la participación política.

En ese sentido, en el caso *Handyside v. Reino Unido*², el Tribunal destaca que, siendo los mecanismos de salvaguarda instaurados por el Convenio de carácter subsidiario en relación con los sistemas nacionales de protección de derechos, el Convenio confía a cada uno de los Estados contratantes la garantía y salvaguarda de los derechos consagrados. En esa misma línea, el Tribunal Europeo³ ha determinado que pueden ser susceptibles de limitaciones o suspensiones y los Estados parte, tienen un amplio margen de apreciación para definirlos. Lo anterior obedece a que el artículo 3 no ha dispuesto una lista de limitaciones específicas, razón por la cual, la legitimidad de estas debe ser evaluada conforme a los principios del Estado de derecho y los objetivos generales del convenio aplicados al caso en concreto. Así, el Tribunal se ha enfocado principalmente en dos criterios para determinar la legitimidad de la limitación: 1) la proporcionalidad y no arbitrariedad de la restricción; y 2) si la restricción pudo haber interferido la libre expresión de la opinión del pueblo. En estos aspectos se profundizará más adelante.

La doctrina del margen de apreciación nacional tiene el propósito de permitir el desarrollo de la interpretación sobre los derechos en la jurisprudencia del Tribunal, entendiendo los diferentes contextos históricos y políticos de los Estados suscritos al Convenio. En el caso concreto del derecho a las elecciones libres, los criterios de elección varían de acuerdo con el contexto histórico y político de cada Estado. Por lo que al momento de dar aplicación al art. 3 protocolo 1, el TEDH acepta divergencias en las reglas electorales de un país a otro⁴.

¹ Consejo de Europa (1952): Protocolo Adicional al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en París el 20 marzo de 1952. Artículo 3.

² Tribunal Europeo de Derechos Humanos. *Caso Handyside v. Reino Unido*. Sentencia 5493/72 Sentencia de 7 de diciembre de 1976. Párr. 48.

³ Tribunal Europeo de Derechos Humanos. *Guide on Article 3 of Protocol No. 1 – Right to free elections* [Guía del Artículo 3, Protocolo No. 1 – Derecho a las elecciones libres]. 2019. Párr. 12.

⁴ Tribunal Europeo de Derechos Humanos. *Guide on Article 3 of Protocol No. 1 – Right to free elections* [Guía del Artículo 3, Protocolo No. 1 – Derecho a las elecciones libres]. 2019. Párr. 14. En el mismo sentido, Caso Aziz v. Chipre. Párr. 21; Caso Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Bélgica, Párr. 54; Caso Podkolzina v. Letonia, Párr. 33; Caso Ždanoka v. Letonia. Párr. 106.

Sin embargo, si bien los Estados tienen una amplia libertad de configuración normativa sobre la regulación del derecho a las elecciones libres, estos deben asegurarse de que dichas regulaciones no afecten o desconozcan su núcleo esencial y con ello, los prive de eficacia⁵.

Desde 1987, el TEDH amplió la interpretación del derecho a las elecciones libres que inicialmente era concebido como un derecho institucional. Paso a ser considerado un derecho individual amparado por el concepto de “sufragio universal”, generando así, el reconocimiento de este derecho en una dimensión subjetiva cimentada en la participación por activa o pasiva.⁶ Esta distinción es fundamental, pues, las limitaciones que pueden ser impuestas al aspecto pasivo del derecho a la participación política (presentarse a elecciones), pueden ser más estrictas que las impuestas al aspecto activo del derecho⁷.

1.1 La legitimidad de la limitación a los derechos y doctrina del margen de apreciación.

Retomando los criterios para determinar la legitimidad de la limitación es necesario evaluar dos aspectos: 1) la proporcionalidad y no arbitrariedad de la restricción; y, 2) si la restricción pudo haber interferido la libre expresión de la opinión del pueblo.

En lo referido a la proporcionalidad de la restricción, este criterio debe ser evaluado conforme a las características particulares de cada caso⁸ y puede ser determinada en la ley, o dejada a criterio de interpretación de la rama judicial⁹. Por ejemplo, cuando se trata de la pérdida de derechos políticos como consecuencia de la sanción punitiva, el TEDH ha dicho que el principio de proporcionalidad requiere una conexión clara y suficiente entre la sanción y la conducta y las circunstancias del individuo en cuestión¹⁰. En el caso *Hirst v. Reino Unido*¹¹, se prohibió votar a todos los prisioneros que cumplían una pena de prisión, afectado a 48.000 presos, sin discriminar el tiempo de condena o el delito cometido. El Tribunal, en el caso mencionado, consideró que, si bien privar a un prisionero de sus derechos políticos puede cumplir los objetivos legítimos de prevenir el delito y aumentar la responsabilidad cívica, junto con fomentar el respeto del Estado de

⁵ Tribunal Europeo de Derechos Humanos. *Caso Handyside v. Reino Unido*. Sentencia 5493/72 Sentencia de 7 de diciembre de 1976. Párr. 48.

⁶ El derecho a votar (aspecto activo); y de otro, el derecho a presentarse a las elecciones (aspecto pasivo). Sobre el particular puede consultarse al Tribunal Europeo de Derechos Humanos. *Guide on Article 3 of Protocol No. 1 – Right to free elections [Guía del Artículo 3, Protocolo No. 1 – Derecho a las elecciones libres]*. 2019. Párr. 11. En el mismo sentido Caso Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Bélgica, Párr. 48-51; Caso Ždanoka v. Letonia. Párr. 102.

⁷ *Ibid.* Párr. 14.

⁸ En cada caso particular debe considerarse el contexto histórico y político del Estado, así como el fin legítimo perseguido con la adopción de la medida.

⁹ *Guide on Article 3 of Protocol No. 1 – Right to free elections [Guía del Artículo 3, Protocolo No. 1 – Derecho a las elecciones libres]*. 2019. Párr. 27.

¹⁰ Tribunal Europeo de Derechos Humanos. *Caso Hirst v. Reino Unido (No.2)*. Sentencia de 30 de marzo de 2004. Párr. 71.

¹¹ Tribunal Europeo de Derechos Humanos. *Guide on Article 3 of Protocol No. 1 – Right to free elections [Guía del Artículo 3, Protocolo No. 1 – Derecho a las elecciones libres]*. 2019. Párr. 25-28.

derecho y garantizar el buen funcionamiento y la preservación del régimen democrático, la medida impuesta fue abruptamente desproporcional y por lo tanto, configuraba una violación del aspecto activo del derecho subjetivo a la participación política.

La no arbitrariedad de la restricción implica que la medida sea legalmente previsible, es decir, que exista previsibilidad y certeza de las normas electorales. Al respecto el TEDH ha dicho que “las restricciones al derecho de sufragio pasivo, aunque persigan un objetivo legítimo, no deben tener como consecuencia la ineficacia de ese derecho, ya sea porque las condiciones se introduzcan demasiado tarde o repentinamente, o porque no sean suficientemente claras”¹². Y que exista un control posterior de las elecciones por parte una autoridad electoral independiente (*Kovach v. Ucrania; y Grosaru contra Rumania*)¹³. Para el tribunal, el procesamiento de los resultados electorales también hace parte del derecho de elecciones libres, y este se pondría a riesgo si (i) hay pruebas de infracciones de procedimiento que pudieron frustrar la libre expresión de la voluntad de los votantes, o (ii) cuando las quejas por las infracciones no hayan recibido ninguna examinación efectiva a nivel nacional¹⁴

Finalmente, respecto de la legitimidad de la restricción, el sufragio libre contiene dos aspectos: la libre formación de la voluntad del elector y la libre expresión de la misma¹⁵. La garantía de la realización de elecciones libres contiene, como lo menciona el artículo 3 del protocolo adicional, la obligación de los Estados contratantes de organizar, a intervalos razonables, elecciones libres con escrutinio secreto, en condiciones que garanticen la libre expresión de la opinión del pueblo.

En este punto, y a partir de la doctrina del margen de apreciación nacional, los Estados tienen la libertad de diseñar su sistema electoral conforme a sus necesidades políticas e históricas y con esto determinar el intervalo conforme con el cual se deben realizar las elecciones, siempre teniendo en cuenta, sin embargo, que el propósito de esta disposición es asegurar que los cambios fundamentales en la opinión pública se vean reflejados en la elección los representantes¹⁶, y, se prohíbe la exclusión absoluta de las elecciones, aunque sea temporalmente, pero de forma indefinida¹⁷.

¹² Ibid. Párr. 81.

¹³ DALLA VÍA, Alberto. Los Derechos Políticos Y Electorales En La Jurisprudencia Del Tribunal Europeo Y La Corte Interamericana De Derechos Humanos. Argentina: Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, 2012. p. 16

¹⁴ Tribunal Europeo de Derechos Humanos. *Guide on Article 3 of Protocol No. 1 – Right to free elections [Guía del Artículo 3, Protocolo No. 1 – Derecho a las elecciones libres]*. 2019. Párr. 96.

¹⁵ DALLA VÍA, Op. Cit., p. 16.

¹⁶ Comisión Europea de Derechos Humanos. *Caso Timke v. Alemania. Solicitud de Admisibilidad* No. 27311/95. 11 de septiembre de 1995.

¹⁷ DALLA VÍA, Op. Cit., p. 16.

Luego de este recorrido por la jurisprudencia del TEDH es de resaltar que la citada jurisprudencia, no hace mención y/o reconoce a la reelección como un derecho humano protegido. Además, si se realizara un análisis de la figura de la reelección indefinida, a partir de los criterios expuestos, la limitación a la reelección indefinida sería legítima, en cuanto su instauración serviría al propósito de proteger el núcleo esencial del derecho a las elecciones libres, y con ello, el derecho subjetivo a la participación política en sus dos sentidos.

La Comisión de Venecia (CV)¹⁸, en su “Informe sobre los límites a la reelección”¹⁹ señala que en las democracias con sistemas de gobierno debe existir un sistema de frenos y contrapesos constitucionales que asegure que se ejerzan poderes arbitrarios que resulten contrarios a la garantía y protección de los derechos humanos, en palabras de la CV: *“Es particularmente indeseable que se cree un sistema en el que el desequilibrio de poderes esté de hecho institucionalizado en la persona del mandatario en funciones”*²⁰. Para la CV: *“el mandato ilimitado abre la puerta al fortalecimiento fáctico del puesto de Jefe de Estado en los sistemas parlamentarios, e incluso más en los sistemas semipresenciales. En los sistemas presidenciales, el mandato ilimitado conduce al peligro de tener un ‘monarca republicano’”*²¹.

La limitación a la reelección indefinida, entonces, estaría instaurada como un mecanismo para cumplir los fines legítimos de proteger los elementos esenciales de la democracia y del Estado de Derecho y garantizar su preservación y buen funcionamiento, en ese sentido, la restricción, en sentido general podría considerarse como una medida proporcional, y, en cuanto se encuentre instaurada en el marco normativo estatal, por lo tanto, legalmente previsible y en consecuencia “no arbitraria”.

Además, en lo referente a la obligación de los Estados de organizar elecciones libres en condiciones que garanticen la libre expresión de la opinión del pueblo, los límites a la reelección permiten garantizar a los candidatos un terreno de juego equitativo y garantizar la alternancia, fortaleciendo la sociedad democrática, logrando a su vez el propósito de asegurar que los cambios fundamentales en la opinión pública se vean reflejados en las opiniones de los representantes.

¹⁸ La Comisión de Venecia cuyo nombre oficial es la Comisión Europea para la democracia por el Derecho es un órgano consultivo del Consejo de Europa.

¹⁹ Mediante una comunicación de fecha 24 de octubre de 2017, el Secretario General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) invitó a la Comisión de Venecia a realizar un estudio sobre el derecho de reelección, dentro del contexto de una mala práctica que se ha venido observando recientemente que consiste en modificar los períodos presidenciales a través de una decisión de las cortes constitucionales y no de un proceso de reforma. La OEA planteó varias preguntas, entre ellas: ¿Existe un derecho humano a la reelección?; ¿qué límites tiene este derecho?; ¿Los límites a la reelección restringen los derechos humanos y políticos de los candidatos?; ¿Los límites a la reelección restringen los derechos humanos y políticos de los electores? - ¿Cuál es la mejor manera de modificar los límites a la reelección dentro de un Estado Constitucional?

²⁰ Comisión de Venecia. Informe sobre los límites a la reelección. Parte I: presidentes. Aprobado por la Comisión de Venecia en su 114 Sesión Plenaria. 2018. Párr. 56.

²¹ Ibid. p. 69.

El TEDH, por su parte, aunque no se ha pronunciado puntualmente sobre la legitimidad de la restricción a la reelección indefinida, o la reelección en general. Si se ha pronunciado, analizando el alcance del artículo 11 de la Convención Europea de Derechos Humanos (libertad de reunión y asociación), sobre la supresión de partidos o el rechazo de candidaturas debido a la incompatibilidad de su propuesta política con los principios democráticos. Sobre el particular ha considerado que es justificable que un Estado, en virtud de las obligaciones positivas adquiridas en virtud del artículo 1 de la Convención, imponga a los partidos políticos la obligación de no presentar un programa político que esté en contradicción con los principios fundamentales de la democracia²², y a su vez, establece que “Medidas drásticas, como la disolución de un partido político o negarse a registrarlos, sólo pueden tomarse en los casos más serios (...) Estos son aquellos en los que se amenaza el pluralismo político o los principios fundamentales de la democracia”²³.

Dos casos emblemáticos, son, el correspondiente al del *Partido de la Prosperidad y otros v. Turquía* en el que el Tribunal, apoyó la decisión de la Corte Constitucional de este país de disolver el partido debido a que este amenazaba el principio de secularismo, pues tenía una política a largo plazo de establecer un régimen basado en la sharía y existía la posibilidad de que usara la fuerza para implementarlo. El TEDH determinó que, dado que esos planes eran incompatibles con el concepto de "sociedad democrática" y que el partido tenía oportunidades reales de ponerlos en práctica, podría considerarse razonablemente que la decisión del Tribunal Constitucional satisfacía una "necesidad social apremiante"²⁴. Y el correspondiente a *Herri Batasuna y Batasuna v. España*, en el que el Tribunal consideró que los vínculos entre los partidos demandantes y el grupo terrorista ETA podían considerarse objetivamente como una amenaza para la democracia, lo que justificaba su disolución. En consecuencia, la sanción impuesta a los demandantes correspondía a una "necesidad social apremiante" y era proporcionada al objetivo legítimo perseguido²⁵.

Finalmente, la CV considera que la reelección presidencial en sentido general (no indefinida), no es un derecho humano autónomo, sino únicamente, accesorio al derecho de participación en la vida política, que, como se ha mencionado numerosas ocasiones, comprende el derecho al voto y el derecho a ser elegido. Para la CV es claro que: “*si se reconociera la reelección como un derecho humano, esto implicaría que el contenido actual del derecho humano a la participación política es insuficiente para garantizar los intereses y expectativas*

²² Tribunal Europeo de Derechos Humanos. *Guide on Article 11 of the Convention – Freedom of assembly and association [Guía del Artículo 11 de la Convención – Derecho de reunión y asociación]*. 2019. Párr. 165.

²³ Ibid. Párr. 166.

²⁴ Ibid. Párr. 170.

²⁵ Ibid. Párr 171.

*legítimos.*²⁶ Sin embargo, un reconocimiento amplio del derecho a la participación política en los tratados internacionales no admite tal insuficiencia, por lo tanto “en tanto no exista un fundamento teórico, internacional o constitucional para reconocer la reelección como un derecho humano, debe concebirse como una cláusula autónoma vinculada al derecho de la participación política y al derecho de postularse en elecciones”²⁷

1.2 Los aportes de la Observación General 25 del Comité de Derechos Humanos en la precisión de las obligaciones derivadas de la garantía de los derechos políticos.

El artículo 25²⁸ del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante PIDCP o el Pacto) reconoce y ampara el derecho que tiene todo ciudadano de participar en la dirección de los asuntos públicos, el derecho que tienen los ciudadanos de votar y ser elegidos, y acceder a las funciones públicas de su país.

El Comité de Derechos Humanos²⁹ (en adelante el Comité o CDDHH), órgano encargado de ejercer cuestiones de vigilancia y control sobre el PIDCP, en su Observación General número 25 establece la obligación que tienen los Estados de adecuar su ordenamiento jurídico interno en el marco de garantizar la plena aplicación del artículo 25 del mencionado Pacto.

En los términos a los que se refiere el PIDCP, los derechos políticos por él reconocidos están estrechamente relacionados con lo estipulado en el artículo 1.1³⁰ del mismo instrumento, que se refiere al derecho que tienen los pueblos de autodeterminarse y de elegir su forma de gobierno y constitución, así como su condición política³¹. En el mismo sentido, el CDDHH expresa que: “*El artículo 25 apoya el proceso del gobierno democrático basado en el consentimiento del pueblo y de conformidad con los principios del Pacto*”³².

Las limitaciones que se impongan al ejercicio de los derechos consagrados en el artículo 25 deben responder a criterios objetivos, razonables, proporcionales y necesarios en una sociedad democrática. Del mismo modo, la suspensión o

²⁶ Comisión de Venecia, Op. Cit., Párr. 82.

²⁷ Comisión de Venecia, Op. Cit., Párr. 85.

²⁸ El artículo 25 del PIDCP dice: “Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: 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; c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”.

²⁹ Comité de Derechos Humanos. Observación General núm. 25: La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto (artículo 25). 1996. párr. 1.

³⁰ En el artículo 1.1 del PIDCP se establece que: “Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural”.

³¹ Comité de Derechos Humanos. Op. Cit., párr. 2.

³² Ibid. párr. 1.

negación en el ejercicio de estos derechos a cualquier ciudadano, deberá basarse en criterios objetivos y razonables consagrados expresamente en la legislación de cada uno de los Estados³³. En el mismo sentido se refiere el Comité en el caso *Denis Yevdokimov y Rezanov v. Rusia*, cuando expresa que, “*el derecho a elegir y a ser elegido no es un derecho absoluto, [sino] que se pueden imponer limitaciones a ese derecho siempre que no sean discriminatorias o excesivas*”³⁴.

Respecto al derecho de participación en la dirección de los asuntos públicos a los que se refiere el literal a) del artículo 25 del PIDCP, expresa el Comité que ... “es un concepto amplio que se refiere al ejercicio del poder político. Incluye el ejercicio de los poderes legislativo, ejecutivo y administrativo...”³⁵. En el mismo sentido, es claro que, como bien se establece en el literal b) del citado artículo, las disposiciones atinentes al ejercicio de los derechos políticos, no se limitan esencialmente a la elección de los representantes de cada uno de los Estados en el ejercicio del poder político, sino que reconocen y apoyan el derecho y oportunidad que tiene cada ciudadano de participar directamente en la dirección y administración de los asuntos y funciones públicas de cada uno de sus países.

Ahora bien, esta posibilidad no se traduce sólo en la oportunidad que tienen los ciudadanos de ocupar cargos en los órganos legislativos o ejecutivos de sus respectivos Estados, sino que implica la posibilidad de que, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, puedan ser partícipes en cuestiones relativas a la modificación o creación de la constitución, así como de decidir cuestiones de interés público mediante mecanismos apropiados y efectivos para ello³⁶.

Del mismo modo, el literal b) del artículo 25 del Pacto, al referirse a la celebración de las elecciones, expresa claramente que estas deben ser ... “periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores”³⁷. Ahora bien, expresa el Comité con relación al elemento de autenticidad y periodicidad, que son disposiciones que resultan esenciales si se quiere preservar la existencia de una sociedad democrática. De tal manera que se hace necesario que los Estados adopten disposiciones internas con el objeto de garantizar los derechos y obligaciones consagrados en el mencionado artículo.

Asimismo, la garantía de los mencionados elementos, así como la celebración de las elecciones en un intervalo que no pueda juzgarse como de demasiada extensión, permite garantizar que el sentido de responsabilidad y el deber de

³³ Ibid. párr. 4.

³⁴ Comité de Derechos Humanos. Caso *Denis Yevdokimov y Rezanov v. Rusia* (CCPR/C/101/D/1410/2005). 2011. párr. 7.4.

³⁵ Comité de Derechos Humanos. Observación General núm. 25: La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto (artículo 25). 1996. párr. 5.

³⁶ Ibid. párr. 6.

³⁷ Organización de Naciones Unidas. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. 1966. Art. 25.

representación que tienen los funcionarios electos para con la ciudadanía en el ejercicio de sus atribuciones estatales, siga basándose en la libre expresión de la voluntad popular³⁸. Al respecto, expresa el Comité que “Cuando los ciudadanos participan en la dirección de los asuntos públicos por conducto de representantes libremente elegidos, se infiere del artículo 25 que esos representantes ejercen un auténtico poder de gobierno y que, en virtud del proceso electoral, son responsables ante los ciudadanos del ejercicio de tal poder. También se infiere que los representantes ejercen solamente las facultades que se les atribuyen de conformidad con las disposiciones de la constitución...”³⁹

En el mismo sentido, la resolución 59/201 de 20 de diciembre de 2004, de la Asamblea General de Naciones Unidas⁴⁰, establece que la celebración de elecciones periódicas y auténticas permite garantizar un sistema pluralista de partidos y organizaciones políticas, la consolidación y preservación del Estado de Derecho, la separación de poderes, su independencia, transparencia y responsabilidad en el ejercicio de la administración pública, así como la existencia de medios de información pluralistas, independientes, libres y críticos de los asuntos públicos. Al respecto, expresó uno de los miembros del Comité en caso *Paksas v. Lituania*⁴¹ que la inhabilitación permanente para la reelección de los presidentes que hayan concluido satisfactoriamente uno o más mandatos, se hace con objeto de garantizar un sistema político sólido y competitivo.

Igualmente, deben garantizarse unas elecciones equitativas, regidas por la libre escogencia de los candidatos con relación a la voluntad de los electores. De manera que, los Estados deben expedir las disposiciones jurídicas, o de cualquier tipo, a nivel interno que garanticen un ejercicio efectivo del derecho al voto, así como la posibilidad que debe tener toda persona para apoyar a un gobierno u oponerse a él. Lo anterior, sin que dicho ejercicio pueda derivar en influencia, coacción u obstáculo indebido que amenace o inhiba la libre expresión electoral⁴². En caso *Aleksander Belyatsky y otros v. Bielorrusia*, el Comité se refiere a las consideraciones anteriores de la siguiente manera: “La referencia a la noción de ‘sociedad democrática’ indica, a juicio del Comité, que la existencia y el funcionamiento de las asociaciones, incluidas las que promueven pacíficamente ideas de las que ni el Gobierno ni la mayoría de la población son necesariamente partidarias, es uno de los fundamentos de una sociedad democrática”.⁴³

³⁸ Comité de Derechos Humanos. Op. Cit., párr. 9.

³⁹ Ibid. párr. 7.

⁴⁰ Asamblea General de Naciones Unidas. Fortalecimiento de la función de las organizaciones y mecanismos regionales, subregionales y de otro tipo en la promoción y consolidación de la democracia (A/RES/59/201). 2004. párr. 1.

⁴¹ Comité de Derechos Humanos. Caso *Paksas v. Lituania* (CCPR/C/110/D/2155/2012). 2014. p. 18-19

⁴² Comité de Derechos Humanos. Observación General núm. 25: La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto (artículo 25). 1996. párr. 19.

⁴³ Comité de Derechos Humanos. Caso *Aleksander Belyatsky y otros v. Bielorrusia* (CCPR/C/90/D/1296/2004). 2007. párr. 7.3.

Ahora bien, el Comité de Derechos Humanos⁴⁴ resalta la importancia no sólo de la celebración de elecciones periódicas y auténticas, sino que considera que su realización plena se materializa en el momento en que dichas elecciones se celebran en un marco igualitario, tanto para quienes ejercen su derecho al voto, como para quienes participan como candidatos en las elecciones. Al respecto, dice la Asamblea General en resolución 46/137, de 17 diciembre de 1991 que ... “para determinar la voluntad del pueblo se requiere un proceso electoral que proporcione a todos los ciudadanos oportunidades iguales para presentarse como candidatos y exponer sus opiniones políticas...”⁴⁵, y que ... “el derecho de todos los ciudadanos a participar en el gobierno de su país es un factor crucial para el disfrute efectivo por todos de una amplia gama de derechos humanos y libertades fundamentales adicionales, incluidos los derechos políticos, económicos, sociales y culturales”⁴⁶.

Si bien el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos no impone un sistema electoral concreto, el Comité⁴⁷ recuerda que estos sistemas deben ser compatibles con los derechos amparados en el Pacto, y en particular con los derechos consagrados en el artículo 25, de manera que lo esencial sea la garantía, preservación y efecto de la libre expresión de la voluntad de quienes ejercen los derechos políticos. Del mismo modo, se hace necesario que estos sistemas materialicen el derecho y la posibilidad que deben tener cada uno de “los ciudadanos de acceder, en condiciones generales de igualdad, a cargos públicos”⁴⁸. De manera que, los Estados deben adoptar medidas positivas tendientes a cumplir este supuesto⁴⁹. En este sentido, la reelección indefinida resulta contraria a los fines que busca alcanzar el sistema, pues, cuando un gobierno busca imponer mecanismos aparentemente democráticos para perpetuarse en el poder, acumula tanto, que poco a poco se va apropiando de los demás poderes y medios de influencia que pueden, eventualmente, manipular y cohibir a los ciudadanos, originándose un sistema que no puede asegurar que las decisiones de sus connacionales respondan a su íntima convicción; y tampoco, que su participación se haga en el marco de la igualdad, pues es claro que alguien que ya detenta el poder, posee mayores ventajas en el marco de la difusión de sí mismo y de sus opiniones políticas, que alguien que no goza de tales atribuciones.

Relacionado con lo anterior, expresa el Comité que *“La libre comunicación de información e ideas acerca de las cuestiones públicas y políticas entre los ciudadanos, los candidatos y los representantes elegidos es indispensable para*

⁴⁴ Comité de Derechos Humanos. Observación General núm. 25: La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto (artículo 25). 1996. párr. 23.

⁴⁵ Asamblea General de Naciones Unidas. Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas. 1991. párr. 4.

⁴⁶ Ibid. p. 1.

⁴⁷ Comité de Derechos Humanos. Op. Cit., párr. 21.

⁴⁸ Ibid. párr. 23.

⁴⁹ Ibid. párr. 23.

*garantizar el pleno ejercicio de los derechos amparados por el artículo 25. Ello comporta la existencia de una prensa y otros medios de comunicación libres capaces de comentar cuestiones públicas sin censura ni limitaciones, así como de informar a la opinión pública...*⁵⁰. En el mismo sentido se pronuncia el Comité en caso *Sudalenko v. Bielorrusia* cuando expresa que ... “*los ciudadanos también participan en la dirección de los asuntos públicos ejerciendo influencia mediante el debate y el diálogo públicos con sus representantes [...] Esas libertades son condiciones esenciales para el ejercicio efectivo del derecho de voto y deben protegerse plenamente...*”⁵¹

Ahora bien, es claro que la relección indefinida contraría los fines mismos establecidos en el PIDCP, y en general, en el Sistema Internacional de Derechos Humanos, por cuanto un gobernante que se perpetúa en el poder tiende a apropiarse de los medios de influencia a su favor. Ello, precisamente con el objetivo de garantizar su perpetuidad. De tal manera que se hace necesario preservar un sistema de controles y equilibrios constitucionales que garantice la independencia de los poderes públicos, el sentido crítico, informativo y libre de los medios de comunicación, y la propia autonomía de los electores.

Por último, el proyecto de observación electoral de la Unión Europea, llamado ‘Observación Electoral y Apoyo a la Democracia’⁵² (EODS), en un análisis que hizo de los derechos electores en el sistema internacional titulado “*Compendio de Estándares Internacionales sobre Elecciones*”, concluyó que el derecho a ser elegido consignado en el artículo 25 del PIDCP, no debe llevar a pensar que los ciudadanos tienen un derecho subjetivo a ser miembros de cualquier órgano electo, sino que a lo que se refiere el artículo es que todos los ciudadanos deben tener es el derecho y la oportunidad de presentarse como candidatos. De tal modo que, puede admitirse tener derecho a la participación política pero no un derecho a ser elegido, en el mismo sentido, no puede afirmarse tener derecho a ser reelegido.

1.3 Evolución de la protección de los derechos políticos en el Sistema Interamericano.

La protección de los derechos políticos en el Sistema Interamericano (SI) guarda plena correspondencia con los estándares fijados en el sistema universal de protección de los derechos Humanos. Lo anterior, es posible advertirlo del análisis

⁵⁰ Ibid. párr. 25.

⁵¹ Comité de Derechos Humanos. Caso *Sudalenko v. Bielorrusia* (CCPR/C/113/D/1992/2010). 2015. párr. 8.6.

⁵² Election Observation and Democratic Support [Observación Electoral y Apoyo a la Democracia]. Compendio de Estándares Internacionales sobre Elecciones. 2016. p. 25.

del artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos (en adelante, la Convención o CADH), el cual señala que:

“1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;”

b) de 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) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”.*⁵³

Al respecto, la CortelDH, ha considerado que el ejercicio efectivo de los derechos políticos es un fin en sí mismo y es a su vez un medio fundamental para el ejercicio de los demás derechos contenidos en la convención.⁵⁴ El artículo 23 en mención concibe el derecho a la participación política en diferentes dimensiones. Una subjetiva, relacionada con el derecho a ser elegido, y de participar en la dirección de asuntos públicos, como el derecho de votar y participar en la dirección de asuntos públicos por medio de representantes y otra institucional, que consiste en la obligación de las partes contratantes de organizar elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre voluntad de las elecciones.

Así mismo, de la interpretación del artículo 2 de la Convención, se desprende también la obligación de los Estados de organizar el aparato y estructura gubernamental a través de las cuales se manifiesta en ejercicio del poder público, para garantizar el pleno goce de los derechos y libertades reconocidos en la Convención. Para la CortelDH: *“la observancia del principio de legalidad exige que el Estado defina de manera precisa, mediante una ley, los requisitos para que los ciudadanos puedan participar en la contienda electoral, y que estipule claramente el procedimiento electoral que antecede a las elecciones”.*⁵⁵ En ese sentido, los derechos políticos, no son derechos absolutos, pues pueden estar sujetos a

⁵³ El artículo 23 de la CADH dice que: “1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de 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) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. 2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”.

⁵⁴ Cfr. *Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 143, y *Caso López Mendoza Vs. Venezuela. Fondo Reparaciones y Costas*. Sentencia de 1 de septiembre de 2011. Serie C No. 233, párr. 108.

⁵⁵ Cfr. *Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 206.

restricciones,⁵⁶ de ahí que, por ejemplo, en el ejercicio del derecho a votar muchos ordenamientos jurídicos establezcan límites tales como la edad o la capacidad civil o mental.

Por esto, se ha reconocido la facultad de los Estados de establecer estándares mínimos para regular la participación política, siempre y cuando estos sean razonables de acuerdo con los principios de la democracia representativa⁵⁷, entre ellos, la celebración de elecciones periódicas, y garantías de la libre expresión de la voluntad popular; la existencia de un sistema plural de organizaciones y partidos políticos y la posibilidad de acceder al poder con sujeción al Estado de derecho.⁵⁸

El inciso segundo del artículo 23 establece varios criterios sobre los cuales pueden versar dichas regulaciones en el marco de la doctrina del margen de apreciación cuando menciona que: *“La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.”*

Una lectura literal de este inciso permite entender la palabra “exclusivamente” como un límite taxativo de las restricciones que pueden ser establecidas con respecto a los derechos políticos. Esta circunstancia fue ya analizada por la Corte en el caso Gutman vs. México, donde la CortelDH insistió en que: “el artículo 23 de la Convención Americana debe ser interpretado en su conjunto y de manera armónica, de modo que no es posible dejar de lado el párrafo 1 de dicho artículo e interpretar el párrafo 2 de manera aislada, ni tampoco es posible ignorar el resto de los preceptos de la Convención o los principios básicos que la inspiran para interpretar dicha norma”.⁵⁹

Además, la Corte reconoce que la obligación positiva del Estado de adoptar medidas de derecho interno que permitan garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos, y particularmente de los derechos políticos, conlleva la realización de una tarea compleja consistente en el diseño de un sistema que permita la elección de representantes para la conducción de asuntos públicos, para esto *“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”*.⁶⁰

Por esto, en todo caso deberá evaluarse que la reglamentación cumpla con los requisitos de legalidad, esté dirigida a cumplir con una finalidad legítima, la cual

⁵⁶ Cfr. *Caso López Lone y otros Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 302, párr. 168.

⁵⁷ Cfr. *Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 207.

⁵⁸ Carta Democrática Interamericana. Aprobada en la primera sesión plenaria de la Asamblea General de la OEA, celebrada el 11 de septiembre de 2001, artículo 3.

⁵⁹ Cfr. *Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 153.

⁶⁰ *Ibid.* párr. 156-157.

debe ser: proporcional,⁶¹ encontrarse prevista en la ley, atiende a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo y que sea proporcional a ese objetivo.⁶²

Preservar el principio de legalidad implica que la restricción debe estar claramente contenida en la ley en el sentido formal y material.⁶³ Además debe ser legítima y ajustarse a las causales consagradas expresamente en la Convención Americana,⁶⁴ ser necesaria en una sociedad democrática⁶⁵ y proporcional, de lo contrario cualquier restricción será incompatible con la Convención Americana.⁶⁶

Además, los Estados pueden, siguiendo los parámetros convencionales, regular los derechos políticos atendiendo a sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales, que no están exentas de variar a través del tiempo, ya sea en una misma sociedad o con relación a otra,⁶⁷ para la CorteIDH: “en este sentido los Estados deben valorar de acuerdo con su desarrollo histórico y político las medidas que permitan fortalecer los derechos políticos y la democracia”.⁶⁸

En este punto es posible evidencia que tal y como sucede con el Sistema Europeo de Derechos Humanos, los Estados tienen un margen de apreciación nacional en el que pueden determinar, de acuerdo con sus circunstancias históricas, sociales y políticas específicas el diseño del sistema conveniente (que cumpla, por supuesto, con los principios de una sociedad democrática), y las restricciones al mismo.⁶⁹

En conclusión, cada vez que los Estados establezcan limitaciones al ejercicio de los derechos políticos, deben observar, entre otras cosas, que estos sean razonables de acuerdo con los principios que inspiran la democracia representativa, contenidos en el artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana.⁷⁰

Ahora bien, en consideración a lo anterior es posible afirmar que la “reelección presidencial indefinida” no goza de protección ni reconocimiento en la jurisprudencia de la Corte o en la Convención. Si bien es posible que “la reelección no indefinida”, puede ser un elemento que los Estados en virtud de sus circunstancias particulares, no es posible entenderle como un derecho

⁶¹ Ibid. párr. 149.

⁶² Cfr. *Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 206.

⁶³ Cfr. *Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 176.

⁶⁴ Ibid. párr. 180.

⁶⁵ Esta debe ser necesaria en una sociedad democrática, esto es, si satisface una necesidad social imperiosa, restringe en menor grado el derecho protegido y se ajusta estrechamente al logro del objetivo legítimo

⁶⁶ Ibid. párr. 185-186.

⁶⁷ Ibid. párr. 166.

⁶⁸ Ibid. párr. 204.

⁶⁹ Ibid. párr. 165.

⁷⁰ Cfr. *Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 207.

humano en estricto sentido, sino más bien como un criterio que puede ser considerado por un Estado o no, dentro del amplio margen de configuración legislativa a la luz de la doctrina del margen de apreciación. Sin embargo, la “reelección indefinida” aun cuando este prevista en la ley, desde todo punto de vista restringe de manera irracional, desproporcionada otros derechos⁷¹ incluidos los políticos, lo cual le convierte en una restricción ilegítima y necesaria en una sociedad democrática. La reelección presidencial **indefinida** deroga el núcleo esencial de los derechos políticos y atenta en contra de los pilares esenciales de la democracia representativa.

El sentido de la celebración de las elecciones periódicas y auténticas es promover el pluralismo político, la alternancia en el poder, y la intención de que el mayor número de ciudadanos participen directamente en la gestión y administración de los asuntos públicos. Solamente de esta manera se preserva la voluntad popular.

Por las razones expuestas anteriormente consideramos que la reelección presidencial indefinida en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, no puede ser considerado como un derecho humano conexo al derecho político, por cuanto contraría las obligaciones de protección a los derechos humanos previstas en general del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y de manera específicas los previstos en los artículos 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en concordancia de con los artículo 1.1 y 2 de dicho instrumento.

Queremos además adjuntar a este escrito de solicitud consultiva los siguientes anexos

Cordialmente,

CAROLINA RODRÍGUEZ BEJARANO
Docente Investigadora Universidad Libre

⁷¹ Puesto que no sólo implica la vulneración a los derechos políticos, sino también a todos los demás derechos consignados en la Convención, esto, en virtud de que los derechos políticos, considerados como fines en sí mismos, son esenciales para garantizar el ejercicio efectivo de los demás derechos contenidos en la CADH.

Salomé Ramírez Sierra

SALOME RAMÍREZ SIERRA

Kevin Serna Álvarez

KEVIN SERNA ÁLVAREZ