

Índice

Presentación del autor y la autora.....	2
I. Motivación	2
II. Norma que nos habilita para presentar nuestras consideraciones	3
III. Preguntas efectuadas por el Estado de Colombia	3
IV. Sobre la pregunta A formulada por Colombia.....	4
V. Sobre la pregunta B formulada por Colombia	13
VI. Conclusiones	17

HONORABLES JUECES DE LA CORTE INTERAMERICANA DE LOS DERECHOS HUMANOS, SAN JOSÉ, COSTA RICA:

Quienes suscriben, por un lado, licenciado **ROBERTO OGG FÁBREGA**, varón, de nacionalidad panameña, mayor de edad, y por otro lado, **AINOA PRIETO GARCÍA**, mujer, de nacionalidad española, mayor de edad, acudimos ante ustedes de manera respetuosa con el fin de **SUSTENTAR NUESTRAS CONSIDERACIONES** relacionadas con la solicitud de Opinión Consultiva presentada por el Estado de Colombia relacionada con la “Figura de reelección presidencial indefinida en el contexto del Sistema Interamericano de los Derechos Humanos”.

I. Motivación

Habiendo realizado investigaciones académicas relacionadas con el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, reconocemos la importancia que tiene la participación de los sectores interesados en el desarrollo de los derechos contenidos en la Convención Americana, para contribuir con la protección de potenciales víctimas y la aplicación de las normas comunitariamente aceptadas dentro de la región.

Estamos interesados en la Opinión Consultiva del Estado de Colombia ya que tiene impacto en toda la región considerando que, por control de convencionalidad, todos los países miembros del Sistema Interamericano deben armonizar su legislación conforme a lo determinado por la Corte Interamericana.

Consideramos que esta es la ocasión propicia para aportar nuestra investigación a los Jueces de este Tribunal regional con el ánimo de contribuir a seguir construyendo una doctrina interamericana robusta.

II. Norma que nos habilita para presentar nuestras consideraciones

Sustentamos nuestra participación en el artículo 73.3 del Reglamento de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos sobre el procedimiento de las Opiniones Consultivas de la siguiente manera:

“3. La Presidencia podrá invitar o autorizar a cualquier persona interesada para que presente su opinión escrita sobre los puntos sometidos a consulta. Si la solicitud es de aquéllas a que se refiere el artículo 64.2 de la Convención, lo podrá hacer previa consulta con el agente.”¹

III. Preguntas efectuadas por el Estado de Colombia

- A) A la luz del derecho internacional, ¿es la reelección presidencial indefinida un derecho humano protegido por la Convención Americana de los Derechos Humanos? En este sentido, ¿resultan contrarias al artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos humanos las regulaciones que limitan o prohíben la reelección presidencial, ya sea por restringir los derechos políticos de los votantes? O, por el contrario, ¿es la limitación o prohibición de la reelección presidencial una restricción de los derechos políticos que resulta acorde a los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la materia?
- B) En el evento en que un Estado modifique o busque modificar su ordenamiento jurídico para asegurar, promover, propiciar o prolongar la permanencia de un gobernante en el poder mediante la reelección presidencial indefinida, ¿cuáles son los efectos de dicha modificación sobre las obligaciones que ese Estado tiene en materia de respeto y garantía de los derechos humanos? ¿Resulta dicha modificación contraria a las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos, y, particularmente, a su obligación de garantizar el ejercicio efectivo de los derechos a a) participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) votar y ser elegidos en las elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país?

¹ Reglamento de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, artículo 73.3. Aprobado por la Corte en su LXXXV Período Ordinario de Sesiones celebrado del 16 al 28 de noviembre del 2009.

IV. Sobre la pregunta A formulada por Colombia

En cuanto a la primera consulta, sobre la reelección indefinida como derecho humano, debemos manifestar que desde nuestra perspectiva, la Convención Americana de los Derechos Humanos (también referida como “la Convención” o “la Convención Americana”) no contempla como derecho protegido la facultad de presentarse para el mismo cargo de elección popular sin limitación alguna. *Contrario sensu*, la doctrina interamericana ha desarrollado elementos que nos permiten emitir una opinión opuesta. Principalmente, la importancia que le da al Estado de derecho y la institucionalidad como garantía de la vigencia de la Convención.

En primer lugar, el propio artículo 23 de la Convención² establece que los derechos políticos no son absolutos. Estos poseen límites como la edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental o condena, por juez competente, en proceso penal. Notamos que se excluyen del propio artículo las prohibiciones de reelección indefinida, por lo que a plena vista parecería que no lo impide y que se ciñe a las restricciones contenidas en el artículo que ya citamos. Sin embargo, cabe tener en cuenta que el artículo 23 de la Convención presume que aquel ciudadano al que el Estado debe garantizar los derechos políticos, *inter alia*, votar y ser elegido para un puesto de elección popular, no se ha presentado con anterioridad, es decir, que no ha ejercitado esos derechos.

Consideramos que no existe una restricción del derecho por parte de los Estados que limiten la reelección toda vez que aquellos ciudadanos que se presentan de manera recurrente a las elecciones ya han ejercitado de manera plena todos los derechos políticos de los que son acreedores en virtud de la Convención y demás tratados internacionales de derechos humanos. Prueba de eso es que ya ocuparon un cargo de elección popular sin ningún impedimento.

En este mismo sentido, la Comisión de Venecia³ ha manifestado que:

² Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita el 22 de noviembre de 1969, artículo 23. Derechos políticos. 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 por voto secreto que garantice la libre expresión de voluntad de los electores; 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.

³ La Comisión de Venecia es un órgano consultivo del Consejo de Europa, formado por expertos independientes en el campo de derecho constitucional. Fue creada en 1990 en un momento de necesidad urgente de asistencia constitucional en Europa central y oriental. El nombre oficial es la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho.

“Una persona que se propone ser reelegida ha ejercido ya su derecho de ser elegida, por lo que los límites a la reelección o incluso la prohibición de la reelección no deben interpretarse a priori como una violación de un derecho humano. 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 legítimos.

Sin embargo, un reconocimiento amplio del derecho a la participación política en los tratados internacionales no admite tal insuficiencia. No existen tampoco evidencias empíricas que puedan demostrar que el contenido actual del derecho de postularse en una elección es insuficiente para garantizar la participación en la función pública [...]”⁴

Además, la Corte Interamericana de los Derechos Humanos (también referida como “la Corte” o “la Corte IDH”) ha manifestado en su sentencia del Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela que no existe un derecho absoluto a ocupar un puesto público:

“El artículo 23.1.c no establece el derecho a acceder a un cargo público, sino a hacerlo en ‘condiciones generales de igualdad’. Esto quiere decir que el respeto y garantía de este derecho se cumplen cuando los criterios y procedimientos para el nombramiento, ascenso, suspensión y destitución [sean] razonables y objetivos y que las personas no sean objeto de discriminación en el ejercicio de este derecho [...]”⁵

(Lo resaltado es nuestro)

En segundo lugar, cuando analizamos los otros tratados y declaraciones que forman parte íntegra del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos (también referido como “el Sistema Interamericano”), concretamente la Carta Democrática Interamericana (en adelante “la Carta”), notamos la importancia que le da la región al Estado de derecho como principal garante de los derechos contratados en la Convención. En concordancia con esto, la Corte IDH ha reiterado la importancia de lo contenido en este documento, cuando manifestó que: “no es una simple declaración política, desprovista de valor jurídico, sino que es el reflejo del Derecho preexistente”.⁶

En los artículos 1 y 2, la Carta establece la obligación de los Estados de promover y defender la democracia en el marco de una democracia representativa que se refuerza con una participación permanente, ética y responsable por parte de la

⁴ Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho, Informe sobre los Límites de la Reelección, aprobado por la Comisión de Venecia en su 114a Sesión Plenaria, 16 y 17 de marzo del 2018, pág. 18, párrs. 82,83.

⁵ Corte Interamericana de los Derechos Humanos, Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela, sentencia del 30 de junio del 2009, pág. 40, párr. 138.

⁶Corte Interamericana de los Derechos Humanos, Caso Apitz Barbera y otra vs. Venezuela, sentencia del 5 de agosto del 2008, pág. 58, párr. 216.

ciudadanía⁷. En esta disposición encontramos uno de los límites de la participación política; la vigencia del Estado de derecho. Así lo ha manifestado el Juez García-Sayán:

“La Carta aporta dos elementos fundamentales para la interpretación del artículo 23. La primera es que **no sólo el acceso al poder está sujeto al Estado de Derecho, sino también el ejercicio del mismo**, lo que permite superar una visión limitada al principio de legitimidad de origen del sistema interamericano, que se concentraba solamente en el momento adquisitivo del poder y no en la permanencia. El segundo elemento es la ya mencionada referencia, excluida específicamente en las negociaciones del artículo 23 del Pacto, de la importancia de los partidos y organizaciones políticas.”⁸

(Lo resaltado es nuestro)

Así, la Carta establece que dentro de los elementos principales de una democracia representativa en la región latinoamericana, se encuentra el Estado de derecho. Además, junto con la Convención puntualizan elementos para que esto se consolide, como la garantía de la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión del pueblo.⁹ Y para garantizar tal Estado de derecho es necesaria fomentar la alternancia y evitar las dictaduras de facto que pudieran producir desventajas en contra de los candidatos que no se encuentran en el poder.¹⁰

Por otro lado, un trabajo de investigación de la Universidad Pontificia de Chile señala una relación entre la permanencia indefinida en los puestos públicos y la erosión de la institucionalidad, sustentando que la reelección indefinida podría poner en riesgo la vigencia del Estado de derecho:

“Los países que cuentan con esquemas indefinidos se desempeñan pobremente en cuanto a su calidad institucional. Estos resultados quizás puedan explicarse

⁷ Carta Democrática Interamericana, aprobada en el vigésimo octavo Período Extraordinario de Sesiones, 11 de septiembre del 2001, “artículo 1. Los pueblos de América tienen el derecho a la democracia y su gobierno la obligación de promoverla y defenderla. La democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas.

⁸ Corte Interamericana de los Derechos Humanos, Caso Yatama y otros vs. Nicaragua, sentencia del 23 de junio del 2005, voto concurrente del Juez Diego García Sayán, pág. 5, párr. 23.

⁹ Carta Democrática Interamericana, aprobada en el vigésimo octavo Período Extraordinario de Sesiones, 11 de septiembre del 2001, “artículo 2. El ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos. La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional.”; Convención Americana de los Derechos Humanos, suscrita el 22 de noviembre de 1969, artículo 23. Derechos Políticos. 1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a... b. de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual por voto secreto que garantice la libertad de expresión y la voluntad de los electores.

¹⁰ Tribunal Constitucional de Costa Rica, sentencia No. 2771 del 2003.

debido a una paulatina destrucción institucional, propiciada por el gran carácter presidencialista y personalista que se impone bajo este tipo de sistema, que le permite al Poder Ejecutivo (en la medida en que logra concentrar mayores poderes y mantenerse más tiempo en el poder), ir capturando los distintos poderes públicos y espacios de participación ciudadana, lo que lo hace más propenso al centralismo, la inoperatividad de las políticas públicas, la polarización política y la corrupción [...]'¹¹

En tercer lugar, es importante analizar otros documentos de derechos humanos de carácter universal, en concordancia con el principio de integridad del derecho internacional de los derechos humanos que ha reiterado el Sistema Interamericano. Mediante este, la Corte IDH ha manifestado que los derechos humanos consagrados en la Convención, junto con otros que reposan en documentos como la Declaración Universal y los distintos Pactos de Naciones Unidas, deben interpretarse como un texto único, considerando que han sido adoptados por los países que forman parte del Sistema Interamericano.

El artículo 25 del Pacto de los Derechos Civiles y Políticos¹² donde se establecen los derechos políticos resulta así fundamental en este asunto. Además de consagrar los derechos de participar votando y siendo elegido y la importancia de elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, el artículo menciona la oportunidad de tener acceso en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país¹³. Nos gustaría hacer hincapié en esta última parte.

Convencionalmente se podría interpretar que la discriminación a la que hacen referencia los artículos de los distintos convenios y tratados internacionales es dirigida en detrimento de aquella persona que aspira a reelegirse. Sin embargo, puede considerarse aplicable en mayor medida para aquellos candidatos que se encuentran en la oposición y no tienen una oportunidad real de acceder al puesto de elección. La discriminación podría institucionalizarse en el momento en que se permita que un candidato se presente a las elecciones de manera indefinida.

¹¹ Universidad Pontificia de Chile, Revista de Ciencia Política, volumen 34, núm. 3, Chile, 2014, pág. 543.

¹² Pacto de los Derechos Civiles y Políticos, adoptado mediante la resolución 2200 A (XXI) del 19 de diciembre de 1966.

¹³ Ídem, artículo 25. Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos a: c) tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas del país.

El Comité de Derechos Humanos¹⁴, al desarrollar el artículo del Pacto, en su Observación General No. 25¹⁵, manifestó la importancia de unas elecciones auténticas y en intervalos que no sean tan largos para garantizar que la autoridad del gobierno siga basándose en la voluntad del pueblo.

Con el fin de revisar la práctica en la región, nos apoyamos en el estudio de la Universidad Pontificia de Chile¹⁶, en el que se determinó que existe una ventaja notable en los candidatos que participan desde un asiento público como los que no. De manera que, cualquier intento de permanecer en el poder de manera indefinida, crea desventajas en perjuicio de los otros candidatos que no ocupan un puesto público. Por tanto, cada periodo que pasa es más complicado determinar si las elecciones realmente reflejan la voluntad del pueblo o representan un capricho por parte del candidato que ostenta el puesto, como señala el Comité.

En el mismo sentido, algunos tribunales domésticos como el Tribunal Constitucional de Costa Rica, han manifestado lo nocivo que podría representar una reelección indefinida, estableciendo que:

“Es conveniente para la salud del sistema político, que aquellos que ya han sido presidentes, no lo vuelvan a ser, ya que lo democrático es que no se caiga en la autoperpetuación de las élites (argollas). Deben dejarse el terreno libre para que otros ciudadanos puedan aspirar a la presidencia del país. La democracia se hace con más democracia, no con menos. Y lo democrático es que el acceso al poder permita que los diversos sectores de la ciudadanía tengan la posibilidad de acceder al Gobierno, lo cual queda torpedeado si una argolla anterior puede volver al Poder, gracias a la reelección del presidente de dicha argolla [...]”¹⁷

Resaltamos que en el trabajo de investigación al que hemos hecho alusión anteriormente, existe una muestra importante sobre la reelección en la región latinoamericana. Principalmente, destacando que en todas las elecciones celebradas, existe un margen de victoria del 90% por parte del candidato que ocupa el puesto.¹⁸ La ciencia política moderna ha demostrado que el poder de quien ejerce la presidencia es tan grande que rara vez pierde la reelección. La evidencia empírica confirma que en América Latina dichas ventajas se han materializado. En tan solo dos ocasiones presidentes en ejercicio han perdido la reelección: Daniel Ortega en Nicaragua en 1992 e Hipólito Mejía en la República Dominicana en 2004.

¹⁴ El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas es un órgano convencional formado por expertos independientes que vigila el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos por los Estados que lo han ratificado.

¹⁵ Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 25, comentarios generales sobre el artículo 25 - “la participación en los asuntos públicos y el derecho al voto” 57º periodo de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1 Rev.7 at 194 (1996).

¹⁶ Universidad Pontificia de Chile, Revista de Ciencia Política, volumen 34, núm. 3, Chile, 2014.

¹⁷ Tribunal Constitucional de Costa Rica, sentencia No. 2771 del 2003.

¹⁸ Universidad Pontificia de Chile, Revista de Ciencia Política, volumen 34, núm. 3, Chile, 2014, pág. 548.

Esto podría deberse a motivos como i) la utilización de recursos públicos para construir redes de padrinazgo que garanticen el acceso a la compra de votos por parte de quien ejerce el poder (por medio de frenos y contrapesos que permiten garantizar el Estado de derecho); ii) factores asociados a la psicología del votante, como una aversión al cambio que reduce las presiones que sienten para castigar a la persona que ejerce el poder, bien sea por la percepción que su voto tiene un aporte marginal que no modifica los resultados de la elección, el miedo de castigo por parte de quien ejerce el poder, o la noción que el periodo de gestión del presidente es finito; y iii) las ventajas de la exposición mediática (conocimiento del candidato) que les permite posicionarse favorablemente ante los candidatos de oposición durante la campaña electoral. Sin duda, la utilización de los medios de comunicación estatales puede ofrecer un apoyo incomparable para apalancar el posicionamiento de los logros de una administración ante la opinión pública.¹⁹

Por su lado, la Corte IDH ha resaltado la importancia de la participación de distintos sectores en las contiendas políticas, de manera alternada, para garantizar la representatividad y el acceso a puestos públicos a diversos grupos de la población. Así lo dijo en su sentencia del caso Manuel Cepeda Vargas y otros vs. Colombia:

“En este sentido, es de resaltar que **las voces de oposición resultan imprescindibles para una sociedad democrática**, sin las cuales no es posible el logro de acuerdos que atiendan a las diferentes visiones que prevalecen en una sociedad. Por ello, **la participación efectiva de personas, grupos y organizaciones y partidos políticos de oposición en una sociedad democrática debe ser garantizada por los Estados**, mediante normativas y prácticas adecuadas que posibiliten su acceso real y efectivo a los diferentes espacios deliberativos en términos igualitarios, pero también mediante la adopción de medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio, atendiendo la situación de vulnerabilidad en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales...”²⁰

(Lo resaltado es nuestro)

Además, la Corte IDH ha reconocido que los ciudadanos deben gozar de las mismas oportunidades de participar en la cosa pública, de lo contrario, resultaría irónico que gocen de derechos políticos si no existen las condiciones reales para que los puedan ejercitar:

“Los ciudadanos, no sólo deben gozar de derechos, sino también de ‘oportunidades’. Este último término implica la obligación de garantizar con

¹⁹ Ídem, pág. 549.

²⁰ Corte Interamericana de los Derechos Humanos, Caso Manuel Cepeda Vargas y otros vs. Colombia, sentencia del 26 de mayo del 2010, pág. 63, párr. 173.

medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos...”²¹

De manera muy similar, la Comisión de Venecia manifestó que:

“Según las normas internacionales, en particular el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, independientemente de su forma de constitución o gobierno, **los Estados deben adoptar las medidas legislativas o de otro tipo que puedan ser necesarias para garantizar que los ciudadanos tengan efectivamente la posibilidad de gozar de los derechos protegidos.** Cualesquiera condiciones que se impongan al ejercicio de los derechos que ampara el artículo 25 no deben ser discriminatorias y deberán basarse en criterios objetivos y razonables.”²²

(Lo resaltado es nuestro)

En concordancia con lo que ha establecido la Corte, la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos (en adelante “la Comisión”) en su informe de Políticas Públicas con enfoque de Derechos Humanos, destaca que:

“El foco deberá estar puesto en **priorizar a los grupos que se encuentran en situación de desventaja en términos de acceso a los derechos**, así como en el diseño de medidas que tengan en cuenta las diversas situaciones de las personas y grupos que debe atenderse para garantizar condiciones de igualdad y la remoción de los obstáculos en la realización de derechos...”²³

(Lo resaltado es nuestro)

Esto significa que al momento de diseñar las políticas y normas electorales, el Estado debe tener en consideración la situación de desventaja en la que se pudieran encontrar los otros candidatos.

El lector podría interpretar que en el momento en el que se limita la reelección de un candidato se está institucionalizando una discriminación, al no permitirle presentarse para la posición. Sin embargo, a la luz de la jurisprudencia, notamos que la Corte IDH ha trazado una línea donde distingue entre diferenciación y discriminación, la cual permite que se establezcan limitaciones siempre que sean razonables. En este caso particular, el objetivo de la diferenciación es equiparar la posición de la oposición para así obtener las mismas condiciones para acceder a un puesto de elección popular. Una medida que cumple a todas luces con los criterios establecidos en el Sistema

²¹ Corte Interamericana de los Derechos Humanos, Caso López Mendoza vs. Venezuela, sentencia del 1 de septiembre del 2011, pág. 45, párr. 106.

²² Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho, Informe sobre los Límites de la Reección, aprobado por la Comisión de Venecia en su 114a Sesión Plenaria, 16 y 17 de marzo del 2018, pág. 19, párr. 87.

²³ Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, Informe sobre Políticas Públicas con enfoque de derechos humanos, 15 de septiembre del 2018, pág. 22, párr. 51.

Interamericano. Así lo dijo en la sentencia del Caso Castañeda Gutman y otros vs. México que citamos a continuación:

“La Corte ha sostenido que no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva, por sí misma, de la dignidad humana. Asimismo, esta Corte ha distinguido entre distinciones y discriminaciones, de forma que las primeras constituyen diferencias compatibles con la Convención Americana por ser razonables, proporcionales y objetivas, mientras que las segundas constituyen diferencias arbitrarias que redundan en detrimento de los derechos humanos [...]”

²⁴

En cuanto a la segunda parte de la pregunta sobre la privación de los derechos políticos a los electores sustentamos, en esta misma línea, que la limitación a la reelección no coarta el derecho de los electores. Principalmente, por el hecho de que los ciudadanos en una sociedad democrática se encuentran ampliamente facultados a elegir a la persona que desean que los gobierne, siempre que aquel candidato se encuentre habilitado para presentarse a un cargo. Es decir, que agote los procedimientos que establece la ley tal como lo permite el Sistema Interamericano.

La representatividad es una característica de las democracias modernas, incluyendo aquellas que forman parte del Sistema Interamericano. Esto significa que el votante no tiene la posibilidad de escoger entre cualquier ciudadano de la población, sino entre aquellos que se presenten formalmente. Así lo ha manifestado en la sentencia del Tribunal Constitucional de Costa Rica:

“La disposición impugnada mediante esta acción no vulnera el contenido del derecho a elegir. Deviene de lo dicho en los párrafos anteriores como necesaria consecuencia que el **derecho a elegir no consiste propiamente en el derecho a elegir a cualquiera y para cualquier cargo, sino de elegir (en el marco de garantías del Estado democrático de Derecho) a quien está en legítima situación de ser electo.** Esto no es más que el resultado lógico de la correlación que existe entre ambos derechos -el de elegir y el de ser electo-, que hacen posible la realización de las demandas de la participación democrática [...]”²⁵

(Lo resaltado es nuestro)

Asimismo, la Comisión de Venecia estableció que:

“El pueblo puede votar libremente, pero solo por aquellos candidatos que aparecen en la boleta. La capacidad de los ciudadanos de hacer responsables a quienes ocupan el poder siempre se ve limitada por condiciones legales relacionadas con las reglas del sufragio, como edad, ciudadanía y capacidad legal, entre otras, así como por los reglamentos que rigen el derecho de postularse y

²⁴ Corte Interamericana de los Derechos Humanos, Caso Castañeda Gutman vs. México, sentencia del 28 de agosto del 2013, pág. 59, párr. 211.

²⁵ Tribunal Constitucional de Costa Rica, sentencia No. 2771 del 2003.

aparecer en la boleta, es decir, las normas de nominación. Aun así, el derecho de votar por el candidato preferido solamente es uno, aunque esencial, de una amplia gama de actividades y derechos políticos relacionados con la participación política. Por lo tanto, las limitaciones al acceso a la elección o a la reelección no pueden considerarse como un obstáculo para el ejercicio de esos derechos y de la participación política...”²⁶

En virtud de todo lo anterior, consideramos que la limitación a la reelección cumple con los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, de conformidad con lo que ha dictaminado la Corte IDH. De tal manera lo estableció en la sentencia del Caso Yatama vs. Nicaragua:

“La previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, per se, una restricción indebida a los derechos políticos. Esos derechos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones. Su reglamentación debe observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática. 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...”²⁷

Al detenernos a revisar cada uno de los principios, observamos que la limitación a la reelección indefinida se ve justificada principalmente por la permanencia del Estado de derecho, la alternancia del poder, la democracia representativa y los gobiernos que representen la voluntad de los electores.

El principio de necesidad constituye la garantía de que la población interamericana pueda gozar de los derechos consagrados en la Convención. Es decir, que las limitaciones a la reelección indefinida se basan en el supuesto de que, de no establecerse, podría ponerse en riesgo la institucionalidad, el Estado de derecho y la vigencia de la Convención. Pudiendo mutar la administración del Estado en una autocracia donde sea el jefe de Estado quien determine de manera unilateral si concede o no derechos a la población.

En cuanto al principio de legalidad, como establece la sentencia que hemos citado *ut supra*, se cumple siempre que los requisitos para la postulación se encuentren debidamente desarrollados en una Ley electoral, motivada y promulgada oportunamente, de manera que los candidatos conozcan dichas limitaciones previamente a las elecciones y a su vez, garantizando los medios de impugnación y reclamo.

²⁶ Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho, Informe sobre los Límites de la Reelección, aprobado por la Comisión de Venecia en su 114a Sesión Plenaria, 16 y 17 de marzo del 2018, pág. 23, párr. 103.

²⁷ Corte Interamericana de los Derechos Humanos, Caso Yatama vs. Nicaragua, sentencia del 23 de junio del 2005, pág. 91, párr. 2016.

En el caso del principio de proporcionalidad, destacamos que al restringir el acceso a un puesto público de manera indefinida no estamos restringiendo los derechos políticos del votante, toda vez que los mismos ya fueron ejercitados con plenitud. Por el contrario, se está proporcionando la oportunidad a aquellos que no han tenido acceso a un cargo de elección popular, es decir, se están equiparando las condiciones. Además, prevenir la permanencia del Estado de derecho, evitando así un Estado fallido incapaz de garantizar los derechos de la Convención, nos lleva a la conclusión de que la medida de limitar es proporcional al riesgo.

V. Sobre la pregunta B formulada por Colombia

Respecto a la primera parte de esta segunda pregunta, las obligaciones de los Estados en materia de respeto y garantía de la democracia y los derechos humanos son invariables y están expuestas en numerosos tratados internacionales. En primer lugar, en el primer artículo de la Carta Democrática Interamericana se establece el derecho a la democracia y la obligación de sus gobiernos a promoverla y defenderla, a lo que en el artículo 7 del mismo texto se añade que la democracia es “indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, en su carácter universal, indivisible e interdependiente”²⁸, tanto a nivel estatal como regional e internacional. Del mismo modo, en la Convención Americana encontramos estas obligaciones de los Estados partes en el artículo 1, en el que se especifica que estos se comprometen a “respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su **libre y pleno ejercicio**”²⁹ y en el artículo 2, que añade que dichos Estados “**se comprometen a adoptar**, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades”³⁰.

Con motivo de la petición de Colombia de esta Opinión Consultiva sobre la reelección indefinida, es necesario que revisemos cuidadosamente el artículo 23 de la Convención Americana. En este artículo se detallan los derechos y oportunidades de

²⁸ Carta Democrática Interamericana, aprobada en el vigésimo octavo Período Extraordinario de Sesiones, 11 de septiembre del 2001, “Artículo 7. La democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, en su carácter universal, indivisible e interdependiente, consagrados en las respectivas constituciones de los Estados y en los instrumentos interamericanos e internacionales de derechos humanos.”

²⁹ Convención Americana sobre derechos humanos, suscrita el 22 de noviembre de 1969, “Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos: 1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. 2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano.”

³⁰ ídem, “Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno: Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.”

los ciudadanos en materia electoral, así como se especifica en qué circunstancias se puede reglamentar el ejercicio de estos derechos y oportunidades. De acuerdo con los argumentos que hemos detallado anteriormente, este artículo descartaría la posibilidad de que la reelección indefinida fuera un derecho humano.

Además, según reza el artículo 29 de la Convención Americana, el Estado parte debe interpretar el documento en el sentido de que no se suprima el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la propia Convención. Así, en el caso de que se quisiera interpretar el artículo 23 de la misma Convención ampliamente, es decir, concediendo derechos ilimitados para la reelección, se estaría incumpliendo con el principio *pro homine y no discriminación* consagrado en el artículo 29, ya que no se garantiza la igualdad de acceso para toda la población que se encuentre facultada para ser electa. Por el contrario, se estaría favoreciendo a un grupo concreto de la población y creando desventajas para la oposición de gobierno, desfavoreciendo una alternancia en la presidencia que facilita esquemas más consensuales y mejores balances de poder fundamentales para conseguir instituciones más sólidas, inclusivas y eficaces³¹. Por lo tanto, dicha interpretación estaría vulnerando los apartados (a) y (b) del artículo 29:

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

- a) Permitir a alguno de los Estados partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella;
- b) 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 o de

acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados;”³²

Considerando lo que hemos establecido anteriormente, el artículo 23 de la Convención Americana no protege la reelección indefinida como un derecho humano, destacamos que en el supuesto de que un Estado parte de esta Convención hubiese querido sostener una posición distinta a la de la Convención, debió efectuarlo mediante una reserva al artículo, antes de firmarla y ratificarla, tal como se indica en el artículo 19 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados³³.

³¹ Universidad Pontificia de Chile, Revista de Ciencia Política, volumen 34, núm 3, Chile, 2014, pág. 543.

³² Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita el 22 de noviembre de 1969, artículo 29. Normas de interpretación. Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de: a. permitir a alguno de los Estados partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella; b. 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 o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados; c...”

³³ Convención de Viena sobre el derecho de los Tratados, suscrita el 23 de mayo de 1969, “artículo 19. Formulación de reservas. Un Estado podrá formular una reserva en el momento de firmar, ratificar,

Adicionalmente, el artículo 26 de la Convención de Viena³⁴ establece que los tratados internacionales se rigen por el principio de *Pacta sum servanda* y la buena fe, que implica que todo tratado en vigor es ley entre las partes. Esto significa que las responsabilidades de los Estados que suscribieron la Convención no pueden ser modificadas salvo que agoten el procedimiento establecido.

En este mismo sentido, en el artículo 27 se estipula que un Estado no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. De esta manera, si un Estado parte modifica su ordenamiento jurídico para permitir la reelección indefinida estaría incumpliendo con la Convención y no estaría honrando lo que previamente pactó, ya que, como hemos expuesto anteriormente, esto supondría una discriminación a favor del candidato que se vuelve a presentar³⁵. Este último artículo ya fue citado por la Corte IDH en otras ocasiones, como en el Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile, donde estableció que “[s]egún el derecho internacional las obligaciones que éste impone deben ser cumplidas de buena fe y no puede invocarse para su incumplimiento el derecho interno.”³⁶

Respecto a la última parte de la segunda cuestión formulada por Colombia, referente a si una modificación para establecer la reelección presidencial indefinida puede resultar contraria a las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos, detallamos a continuación por qué la modificación sí que podría resultar contraria a estas obligaciones del Estado.

En el Caso Castañeda Gutman vs. México³⁷, la Corte IDH establece dos elementos para evaluar si una restricción a un derecho abarcado en la Convención Americana se podría permitir sin ser contraria a dicho tratado. El primero consiste en revisar si la limitación del derecho en cuestión cumple con la legalidad. El segundo está vinculado a la finalidad de la limitación, es decir, que la causa que se invoque para justificar tal restricción esté permitida en la Convención Americana. Una modificación del ordenamiento jurídico para asegurar, promover, propiciar o prolongar la permanencia de un gobernante en el poder mediante la reelección presidencial indefinida podría no cumplir con estos principios fundamentales establecidos por la Corte IDH, sobre todo por el hecho de que sería contrario a los principios del *ius cogens* la institucionalización de una medida que ha demostrado ser discriminatoria hacia los

aceptar o aprobar un tratado o de adherirse al mismo, a menos: a) que la reserva este prohibida por el tratado; b) que el tratado disponga que únicamente pueden hacerse determinadas reservas, entre las cuales no figure la reserva de que se trate; o c) que, en los casos no previstos en los apartados a) y b), la reserva sea incompatible con el objeto y el fin del tratado.”

³⁴ ídem, “artículo 26. Pacta sunt servanda. Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido de buena fe”.

³⁵ ídem, artículo 27. El derecho interno y la observancia de los tratados. Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46.

³⁶ Corte Interamericana de los Derechos Humanos, Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile, sentencia del 26 de septiembre del 2006, pág. 53, párr. 125.

³⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Castañeda Gutman vs. México, sentencia del 6 de agosto del 2008, pág. 43, párr. 149.

candidatos de oposición. De este modo, tal modificación podría ser contraria a las obligaciones internacionales del Estado en materia de los derechos políticos y sociales. Por su parte, una limitación del derecho a ser reelegido indefinidamente cumple con ambos requisitos, como hemos expuesto con anterioridad, por lo que sería una restricción aceptable dentro del marco de la propia Convención Americana.

Reiteramos nuestra posición al establecer que la interpretación del artículo 23 de la Convención en un sentido amplio, es decir, permitiendo la reelección indefinida, incumpliría con la obligación de respetar y defender el Estado de derecho y la Democracia representativa, tal como lo establecen la Carta y la Convención Americana. La vigencia del Estado de derecho permite la garantía de todos los derechos consagrados en la Convención y demás tratados internacionales de derechos humanos, por lo que permitir la reelección indefinida desmoronaría el sistema multilateral de la región. Además, iría contra las obligaciones de los Estados parte.

Representa una responsabilidad de los Estados la de interpretar todas las disposiciones de la Convención Americana en favor del ser humano, es decir, garantizando el libre y pleno ejercicio de todos los derechos que mutuamente aceptaron. Permitir la perpetuación en el poder de un ciudadano, pudiendo llegar a constituirse así una autocracia o dictadura de facto, estaría en contra de las obligaciones del Estado en las que hemos ahondado anteriormente.

Sobre los límites de los derechos políticos de los candidatos y los votantes, la Comisión de Venecia en su Informe sobre los límites a la reelección presentó la opinión de un grupo de expertos provenientes de seis países sobre el asunto que trata esta Opinión Consultiva, haciendo hincapié en por qué los límites a este tipo de reelección no constituyen una vulneración de los derechos de los ciudadanos.³⁸ En primer lugar, la Comisión señaló que el derecho a ser elegido no es un derecho absoluto y que es por tanto posible establecer límites objetivos y razonables a este derecho. Añadió que estos límites representan un límite razonable al derecho de ser elegido porque “impiden el ejercicio ilimitado del poder en manos del Presidente y protegen otros principios constitucionales como los controles y equilibrios y la separación de poderes”³⁹. Así, el Presidente no podría exigir sus derechos políticos por encima de lo establecido en la constitución. La Comisión descarta así la posibilidad de que los límites a la reelección presidencial restrinjan indebidamente sus derechos humanos y políticos.

En su informe, la Comisión expone que, tras haber realizado un análisis comparativo de las constituciones de 58 países, la abolición de los límites a la reelección presidencial representaría un paso atrás en términos de calidad democrática,

³⁸ Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho, Informe sobre los Límites de la Reelección, aprobado por la Comisión de Venecia en su 114a Sesión Plenaria, 16 y 17 de marzo del 2018, pág. 21, párr. 96.

³⁹ ídem, pág. 21, párr. 96.

especialmente en los sistemas presidenciales o semipresidenciales. Al abolir estos límites se plantea el riesgo de dañar diferentes aspectos del derecho humano de participar en funciones públicas, lo cual incluye “el derecho de participar en elecciones periódicas genuinas, la capacidad de asegurar que las personas con derecho de voto puedan elegir libremente entre distintos candidatos, que los representantes sean libremente elegidos y responsables ante los ciudadanos y que la autoridad del gobierno siga basándose en la libre expresión de la voluntad del pueblo”⁴⁰. El grupo de expertos añade que, en los regímenes presidenciales, los límites a la reelección se podrían interpretar como una manera de ejercer control sobre el poder político, evitando los monopolios políticos y fortaleciendo la competitividad electoral.

Asimismo, estos expertos argumentan que el derecho de votar solo por un candidato concreto es un derecho dentro de una amplia gama de derechos políticos relacionados con la participación política. De este modo, añaden que establecer limitaciones al acceder a la elección o a la reelección no constituye un obstáculo para el ejercicio de esos derechos ni de la participación política. La Comisión remarca que la limitación de la reelección puede ayudar a asegurar la rendición de cuentas entre los representantes electos y colaborar de esta forma en la promoción del derecho humano a la participación política, ya que se previene la existencia de una excesiva concentración de poder en la presidencia que podría dificultar el funcionamiento eficaz de las elecciones periódicas legítimas. Así, los expertos concluyen que “las restricciones al derecho humano de la participación política y de la elección de los mandatarios son permitidas dentro de una democracia constitucional, a pesar de que desde la perspectiva de los derechos subjetivos deben ser justificadas y considerarse necesarias.”⁴¹

VI. Conclusiones

1. La reelección indefinida no es un derecho humano protegido por la Convención Americana, *contrario sensu*, permitirla va en contra de los principios democráticos y la vigencia del Estado de derecho, principal garante del goce los derechos consagrados en la propia Convención.
2. La limitación del período para ejercer un cargo de elección popular no representa un impedimento para que los ciudadanos ejerzan sus derechos políticos, ya que el hecho de haber ocupado el cargo anteriormente es un indicativo que los derechos ya fueron ejercidos plenamente.
3. El Sistema Interamericano le da suprema importancia a la vigencia del Estado de derecho como garante del goce de derechos y permitir la reelección indefinida erosionaría la institucionalidad y podría fomentar las dictaduras de facto que impedirían determinar si el gobierno expresa la voluntad del pueblo.

⁴⁰ ídem, pág. 23, párr. 101.

⁴¹ ídem, pág. 23, párr. 103.

4. Existe evidencia de que la reelección indefinida crea desventaja en detrimento de los candidatos de la oposición, impidiendo que estos tengan acceso real a los puestos de elección popular, ergo, a ejercer sus derechos políticos.
5. Limitar la reelección no sería una discriminación hacia el candidato que aspira a ser reelegido, más bien, crearía una diferenciación para solventar las desventajas que pudieran sufrir los grupos en desventaja a fin de brindarles la misma oportunidad.
6. La reelección indefinida puede generar una discriminación en contra de los candidatos de oposición que no cuentan con los medios reales para acceder a un puesto de elección por su condición de vulnerabilidad.
7. La representatividad es una característica de las democracias modernas, entre esas, las que forman parte del Sistema Interamericano, por lo que el votante se encuentra en su plena facultad de elegir a todos los que aparezcan en la papeleta, es decir, que hayan cumplido con los requisitos de ley, mas no en toda la población del territorio.
8. La limitación de la reelección indefinida cumple con los requisitos de legalidad, necesidad y proporcionalidad.
9. Es responsabilidad de los Estados parte de la Convención respetar los derechos y libertades y garantizar su libre y pleno ejercicio, por lo que institucionalizar la reelección indefinida sería privar a otros candidatos de ejercer sus derechos políticos consagrados en el artículo 23 de la misma.
10. Tal como lo establece el artículo 29 de la Convención, todas las disposiciones contenidas en ella deben interpretarse bajo el principio *pro homine*, es decir, aplicar los artículos de manera que favorezcan a las personas, un elemento que no se cumpliría en el supuesto de institucionalizar la reelección indefinida.
11. Debido a que la Convención Americana no protege la reelección como un derecho humano, los Estados que interesados en contemplar esta figura dentro de su legislación deberían haber establecido las reservas antes de su firma y ratificación, conforme lo establece la Convención de Viena.