

SOLICITUD DE OPINIÓN CONSULTIVA A LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

LA FIGURA DE LA REELECCION PRESIDENCIAL INDEFINIDA EN EL CONTEXTO DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

I. INTRODUCCIÓN	2
II. SOBRE LA PROCEDENCIA DE LA SOLICITUD DE OPINIÓN CONSULTIVA	2
III. SOBRE LAS CUESTIONES PLANTEADAS POR EL ESTADO COLOMBIANO	6
A. La democracia representativa en el Sistema Interamericano	7
B. La reelección presidencial en el derecho internacional y comparado	11
1. Países con prohibición de reelección presidencial	12
2. Países que permiten reelecciones consecutivas y/o no consecutivas.....	14
3. Países que establecen limitaciones y en que los tribunales han hecho interpretaciones o aclaraciones a las disposiciones constitucionales o legales.	18
4. Países en que no se establecen limitaciones al derecho a la reelección.....	21
5. Países que no cuentan con un sistema presidencialista	22
C. Los derechos políticos y sus posibles limitaciones a la luz de la Convención Americana sobre Derechos Humanos	22
D. Consideraciones específicas en cuanto al análisis de las restricciones permisibles a la reelección presidencial	29
E. Conclusión	34

SOLICITUD DE OPINIÓN CONSULTIVA A LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

LA FIGURA DE LA REELECCION PRESIDENCIAL INDEFINIDA EN EL CONTEXTO DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

I. INTRODUCCIÓN

1. El 21 de octubre de 2019 el ilustre Estado de Colombia sometió ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos la solicitud de una Opinión Consultiva sobre la “figura de reelección presidencial indefinida en el contexto del Sistema interamericano de Derechos Humanos” de conformidad con lo dispuesto en los artículos 64.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “la Convención” o “la Convención Americana”) y 70 del Reglamento de la Corte.

2. En dicha solicitud el Estado Colombiano pidió a la Corte Interamericana responder una serie de cuestiones relacionadas con la figura de reelección presidencial indefinida a la luz de la Convención Americana y los estándares relacionados con los derechos políticos. En particular el Estado subrayó que su solicitud se refiere a: 1) la posibilidad de caracterizar la reelección presidencial como un derecho humano; 2) la capacidad de los Estados para limitar o prohibir la reelección presidencial a la luz del derecho al sufragio activo y pasivo; 3) los efectos de permitir la reelección presidencial indefinida sobre las personas que se encuentran bajo la jurisdicción de los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos.

3. El Presidente de la Corte Interamericana fijó el 31 de julio de 2020 como plazo límite para la presentación de observaciones escritas. En vista de lo anterior, a continuación, la CIDH presentará sus observaciones respecto a las cuestiones planteadas a la Honorable Corte Interamericana por el Ilustre Estado de Colombia mediante su solicitud de opinión consultiva. La Comisión ha designado al Presidente Joel Hernández García y al Secretario Ejecutivo Paulo Abrão como sus Delegados. Asimismo, Marisol Blanchard Vera, Secretaria Ejecutiva Adjunta, Jorge Meza Flores y Christian González Chacón, abogados de la Secretaría Ejecutiva de la CIDH actuarán como su asesora y sus asesores legales.

II. SOBRE LA PROCEDENCIA DE LA SOLICITUD DE OPINIÓN CONSULTIVA

4. La Comisión recuerda que el artículo 64 de la Convención Americana establece que: 1. Los Estados miembros de la Organización podrán consultar a la Corte acerca de la interpretación de esta Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos. Asimismo, podrán consultarla, en lo que les compete, los órganos enumerados en el capítulo X de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires; 2. La Corte, a solicitud de un Estado miembro de la Organización, podrá darle opiniones acerca de la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y los mencionados instrumentos internacionales¹.

¹ Convención Americana sobre Derechos Humanos.

5. Por su parte, los artículos 70 y 71 del Reglamento de la Corte Interamericana regulan los requisitos formales que deben verificarse para que una solicitud sea considerada por la Corte. En particular: i) formular con precisión las preguntas, ii) especificar las disposiciones que deben ser interpretadas, iii) indicar las consideraciones que la originan, y iv) suministrar el nombre y dirección del agente².

6. Además de los requisitos formales indicados, la Corte IDH ha establecido una serie de criterios respecto de la pertinencia de dar trámite o respuesta a una solicitud de opinión consultiva. En particular ha referido que una solicitud: a) no debe encubrir un caso contencioso³ o pretender obtener prematuramente un pronunciamiento sobre un tema o asunto que podría eventualmente ser sometido a la Corte a través de un caso contencioso⁴; b) no debe utilizarse como un mecanismo para obtener un pronunciamiento indirecto de un asunto en litigio o en controversia a nivel interno⁵; c) no debe utilizarse como un instrumento de un debate político interno⁶; d) no debe abarcar, en forma exclusiva, temas sobre los que la Corte ya se ha pronunciado en su jurisprudencia⁷, y e) no debe procurar la resolución de cuestiones de hecho, sino que busca desentrañar el sentido, propósito y razón de las normas internacionales sobre derechos humanos y, sobre todo, coadyuvar a los Estados miembros y a los órganos de la OEA para que cumplan de manera cabal y efectiva sus obligaciones internacionales⁸. Sin embargo, los criterios desarrollados no son una lista exhaustiva, y tampoco constituyen límites infranqueables, en tanto corresponde a la Corte evaluar en cada solicitud concreta la pertinencia de ejercer su función consultiva⁹.

7. La CIDH observa que la solicitud cumple con todos los requisitos formales en tanto que Colombia es un Estado miembro de la OEA y por lo tanto se encuentra facultado para formular una solicitud de opinión consultiva. Igualmente, en la misma se formulan con precisión dos preguntas y se identifican las disposiciones que deben ser interpretadas, en particular el artículo 23 de la Convención Americana, las razones que originan la necesidad de la consulta, así como el nombre y dirección del agente que representará al Estado.

8. Con respecto a los criterios respecto de la pertinencia de la solicitud, la CIDH observa que la solicitud está formulada en términos generales y abstractos. No se refiere a un asunto ni a un Estado en particular ni a cuestiones de hecho. Por el contrario, la solicitud busca trascender las especificidades de casos concretos y permitir un abordaje general, con implicaciones muy importantes para todos los Estados de la región en materia de derechos humanos y democracia representativa, que como se indica a continuación constituye la base del Sistema Interamericano. Asimismo, la Comisión subraya que la solicitud se refiere a un aspecto en el que no existe

² Ver Reglamento de la Corte Interamericana.

³ *Compatibilidad de un proyecto de ley con el artículo 8.2.h. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Opinión Consultiva OC-12/91 de 6 de diciembre de 1991. Serie A No. 12, párr. 28, y Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999. Serie A No. 16, párrs. 46 y 47.

⁴ Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999. Serie A No. 16, párr. 45, y *Solicitud de Opinión Consultiva presentada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 24 de junio de 2005, Considerando sexto.

⁵ *Solicitud de Opinión Consultiva presentada por la República de Costa Rica*. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 10 de mayo de 2005, Considerando décimo tercero.

⁶ *Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica Relacionada con la Naturalización*. Opinión Consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984. Serie A No. 4, párr. 30, y *Solicitud de Opinión Consultiva presentada por la República de Costa Rica*. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 10 de mayo de 2005, Considerando undécimo.

⁷ *Solicitud de Opinión Consultiva presentada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 24 de junio de 2005, Considerandos séptimo a décimo segundo, y *Solicitud de Opinión Consultiva presentada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 27 de enero de 2009, Considerandos séptimo y décimo quinto.

⁸ Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999. Serie A No. 16, párr. 47; Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 63, y Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017. Serie A No. 23, párr. 24.

⁹ Ver por ejemplo Corte IDH, Resolución de 29 de mayo de 2019 sobre solicitud de Opinión Consultiva presentada por la CIDH, párr..6

jurisprudencia ni de la CIDH ni de la Honorable Corte: la posibilidad de reelecciones indefinidas para el cargo de presidente y su compatibilidad a la luz del artículo 23 de la Convención Americana, así como otros instrumentos interamericanos.

9. La CIDH observa que existen posiciones divergentes respecto de este aspecto por parte de los altos tribunales nacionales de los Estados Americanos y algunos se basan en distintas interpretaciones del contenido y alcances del artículo 23 de la Convención Americana. Al respecto, ciertos Estados consideran que prohibir la reelección presidencial vulneraría el derecho a ser electo, así como el artículo 23.2 de la Convención Americana el que a su criterio tiene un listado cerrado de causales que permiten la restricción de derechos políticos, mientras que otros Estados estiman que no se trata de un listado cerrado y que el criterio para la limitación de derechos políticos es que se cumpla con el principio de proporcionalidad, y que no solo es permitido, sino deseable limitar el número de mandatos que puede desempeñar el titular del Organismo Ejecutivo. Por ello, la Comisión considera pertinente una respuesta de esta Honorable Corte que proporcione lineamientos a los Estados de la región en este aspecto para efectos de cumplir con sus obligaciones internacionales.

10. Más allá de lo anterior, la Comisión comparte con la Honorable Corte la información sobre las siguientes peticiones que han sido abiertas a trámite y se encuentran pendientes de decisión ante la CIDH:

Número y país	Etapa procesal	Alegato principal
<p>137-18- 432-18; 2370-18; 2417-18¹⁰</p>	<p>Admisibilidad</p>	<p>Los peticionarios alegan violaciones al derecho al voto, y a la alternabilidad en el gobierno protegidas por el artículo 23 de la Convención Americana en favor de los y las habitantes de Bolivia, debido a una sentencia del Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia que declaró la inaplicabilidad de las normas que prohibían la reelección presidencial por más de una vez de manera continua. Se refiere que dicha sentencia contravino los resultados del referendo del 21 de febrero de 2016 que rechazó la propuesta de reforma constitucional para habilitar la reelección presidencial.</p> <p>De acuerdo a lo alegado en las peticiones, la sentencia del Tribunal Constitucional se habría basado en una interpretación del artículo 23.2 de la Convención Americana que establece que la ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos políticos, “exclusivamente por razones de</p>

¹⁰ Se ha identificado que la Comisión cuenta con otras peticiones recibidas vinculadas con la misma temática, que aun estén pendientes de estudio inicial.

		edad”, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”.
13.727 ¹¹	Fondo	Los peticionarios alegaron afectaciones a la participación política en condiciones de igualdad de la presunta víctima en Nicaragua entre otros aspectos, en tanto la candidatura del titular del Ejecutivo habría sido aceptada de manera ilegal para participar en las elecciones presidenciales de noviembre de 2011.

11. La CIDH recuerda que la Opinión Consultiva propuesta por Colombia se refiere al menos a tres aspectos: 1) La caracterización de la reelección presidencial como un presunto derecho humano protegido por la Convención Americana; 2) La capacidad de los Estados para limitar o prohibir la reelección presidencial y, en particular, si ello restringe ilegítimamente los derechos de los candidatos o de los electores; 3) los efectos que generaría permitir la permanencia de un gobernante en el poder mediante la reelección presidencial indefinida sobre los derechos humanos de las personas que se encuentran bajo la jurisdicción de los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos, y en particular, sobre sus derechos políticos¹².

12. La Comisión observa en relación con las peticiones en trámite ante la CIDH sobre Bolivia que se encuentran en etapa de admisibilidad y no han sido analizadas por la CIDH mediante un Informe de Admisibilidad que permita, al menos caracterizar *prima facie*, el debate jurídico que plantean las peticiones. Asimismo, la Comisión subraya que, según los alegatos de las mismas, esencialmente se plantean violaciones al derecho al sufragio pasivo, tomando en cuenta que, a criterio de las partes peticionarias, la decisión del Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia de 28 de noviembre de 2017 que habría habilitado la reelección presidencial, incumplió con la voluntad popular plasmada en el referendo llevado a cabo en Bolivia en 2016, el cual rechazó la propuesta de modificación del artículo 168 de la Constitución que permitía que la presidenta o presidente y la vicepresidenta o vicepresidente del Estado puedan ser reelectas o reelectos dos veces de manera continua. Como puede observarse entonces, el objeto de dichas peticiones no está aún caracterizado, pero en principio plantean cuestiones distintas a la solicitud de opinión consultiva presentada por Colombia.

13. Por otra parte, el caso en trámite respecto de Nicaragua, el cual sí tiene informe de admisibilidad, no se refiere propiamente al derecho a la reelección indefinida o las posibilidades de limitarla, sino al derecho a participar en condiciones de igualdad en un proceso electoral, protegido por el artículo 23.1 c de la Convención Americana, debido a la participación del presidente Ortega en las elecciones presidenciales del 2011.

14. Más allá de lo anterior, la Comisión nota que la Honorable Corte ha indicado que la mera existencia de una controversia sobre la interpretación de una disposición no constituye, per se, un impedimento para el ejercicio de la función consultiva. Al respecto, en su Opinión Consultiva sobre pena de muerte, la Corte Interamericana subrayó que:

¹¹ El informe de admisibilidad está disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/2018/NIAD1360-11ES.pdf>

¹² Ver solicitud de opinión consultiva, página 3.

38. En el ejercicio de sus atribuciones la Comisión debe aplicar la Convención u otros tratados sobre derechos humanos. Para desempeñar esta función a cabalidad puede encontrar necesario o conveniente consultar a la Corte acerca del significado de ciertas disposiciones, sin que la circunstancia de que en un momento dado exista una diferencia de interpretación entre un Estado y la Comisión, sea óbice para que ésta pueda acudir a la función consultiva de la Corte. En efecto, si se le impidiera a la Comisión solicitar una opinión consultiva simplemente porque uno o más gobiernos se encuentren involucrados en una disputa con la Comisión sobre la interpretación de una disposición, muy rara vez podría ésta valerse de la competencia consultiva de la Corte. Esto no se limitaría sólo a la Comisión; también la Asamblea General de la OEA, para dar un ejemplo, podría encontrarse en una situación similar si fuera a solicitar una opinión consultiva a la Corte mientras tuviera en consideración algún proyecto de resolución que instara a un Estado Miembro a cumplir con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos¹³.

15. En vista de las razones indicadas la Comisión solicita a la Honorable Corte: que, de acuerdo con la información proporcionada sobre las peticiones y caso en trámite ante la Comisión, y a la luz de sus criterios reglamentarios y jurisprudenciales, admita la presente solicitud de opinión consultiva y se pronuncie sobre las cuestiones formuladas por el Estado colombiano.

16. A continuación, la Comisión se pronunciará sobre los aspectos respecto de los cuales la Corte solicitó presentara sus observaciones en relación con la consulta.

III. SOBRE LAS CUESTIONES PLANTEADAS POR EL ESTADO COLOMBIANO

17. El Estado solicitó a la Honorable Corte proporcionar lineamientos sobre las siguientes cuestiones:

A. A la luz del derecho internacional, ¿es la reelección presidencial indefinida un derecho humano protegido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos? En este sentido ¿resultan contrarias al artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos las regulaciones que limitan o prohíben la reelección presidencial, ya sea por restringir los derechos políticos del gobernante que busca ser reelegido o por restringir los derechos políticos de los votantes? O, por el contrario ¿Es la limitación o prohibición de la reelección presidencial una restricción de los derechos políticos que resulta acorde a los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la materia?

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 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?

18. La Comisión se permite a continuación realizar algunas consideraciones para que puedan ser tomadas en cuenta por la Honorable Corte al analizar la solicitud. Para el efecto la Comisión estructurará sus observaciones en esta sección en cuatro puntos: A. La democracia representativa

¹³ Corte IDH, Opinión Consultiva OC-3/83 del 8 de septiembre de 1983. Restricciones a la pena de muerte (Arts 4.2 y 4.4 Convención Americana sobre Derechos Humanos) Serie A no. 3.

en el Sistema Interamericano; B. La reelección presidencial en el derecho internacional y comparado; C. Los derechos políticos y sus posibles limitaciones a la luz de la Convención Americana; D. Razones que pueden justificar limitar las reelecciones presidenciales. E. Análisis de proporcionalidad de la reelección presidencial indefinida; F. Conclusiones.

A. La democracia representativa en el Sistema Interamericano

19. Preliminarmente, y previo a analizar los puntos planteados en la solicitud de opinión consultiva, la Comisión considera relevante recordar las bases democráticas sobre las que se encuentra construido todo el Sistema Interamericano, las cuales constituyen el presupuesto para la protección de los derechos humanos. En efecto, la forma de organización del Estado explícitamente adoptada por los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA) es la democracia¹⁴. El preámbulo de la Carta de la OEA establece que “la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región” e indica en su artículo 2 b) que uno de los propósitos esenciales de la Organización de los Estados Americanos es “promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención”¹⁵.

20. Por su parte, la Declaración Americana establece que “los derechos de cada hombre están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bienestar general y del desenvolvimiento democrático”¹⁶.

21. Asimismo, en el preámbulo de la Convención Americana se reafirma su propósito de “consolidar en este continente, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre”. De igual manera, en su artículo 29 referido a las normas de interpretación de la Convención Americana se subraya que ninguna disposición de la Convención puede ser interpretada en el sentido de “excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa del gobierno”¹⁷.

22. La Carta Democrática Interamericana estipula en lo pertinente que:

Artículo 1. Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla. La democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas.

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.

Artículo 3. Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos¹⁸.

¹⁴ CIDH, Informe No. 137/99, Caso 11.863 (Andrés Aylwin Azócar y otros), 27 de diciembre de 1999, párr. 31.

¹⁵ Ver Carta de la OEA.

¹⁶ Artículo XXVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

¹⁷ Convención Americana sobre Derechos Humanos.

¹⁸ Carta Democrática Interamericana.

23. Si bien la Carta Democrática Interamericana no es un tratado, ello no es óbice para que se integren o armonicen las normas pertinentes de esta en el momento de aplicación de la Declaración o Convención Americana. Al respecto, la CIDH recuerda que en su Opinión Consultiva 10 de 1989, la Corte Interamericana, al referirse a la Declaración Americana, indicó que “la circunstancia de que la Declaración no sea un tratado no lleva, entonces, a la conclusión de que carezca de efectos jurídicos, ni a la de que la Corte esté imposibilitada para interpretarla (...)”¹⁹.

24. En su voto concurrente del caso *Yatama vs. Nicaragua*, el Juez Diego Garcia Sayán explicó las razones que llevaron a la adopción de la Carta Democrática Interamericana y la importancia de la democracia representativa para el Sistema Interamericano. Al respecto resaltó que:

7. Es hecho conocido que el catálogo de los derechos humanos nunca ha sido estático. Se ha ido definiendo y consagrando según el desarrollo histórico de la sociedad, de la organización del Estado y la evolución de los regímenes políticos. Ello explica que actualmente asistamos al desarrollo y profundización de los derechos políticos identificándose, incluso, lo que algunos han denominado el “derecho humano a la democracia”. Ese desarrollo se expresa en la Carta Democrática Interamericana, el instrumento jurídico que el sistema interamericano ha generado para fortalecer la democracia y los derechos a ella vinculados, en cuyo primer artículo se estipula que “Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla”.

14. A inicios del siglo XXI los países integrantes del sistema interamericano comparten una característica importante, que era más bien la excepción cuando se aprobó la Convención Americana sobre Derechos Humanos en 1969: todos los gobiernos son democráticamente elegidos. El actual contexto, resultante de complejos procesos políticos y sociales, han dado lugar a nuevos problemas y retos en materia de participación de los ciudadanos en la dirección de los asuntos públicos. Esto ha tenido su impacto en las disposiciones de los instrumentos jurídicos fundamentales del sistema interamericano.

15. Es en ese contexto que surge la Carta Democrática Interamericana, aprobada por consenso de todos los países del sistema en el 2001 luego de un amplio proceso de consultas a la sociedad civil del continente. La Carta recogió en este y otros aspectos los desarrollos conceptuales que a ese momento se habían ido derivando de esta nueva situación dándole formalmente una nueva dimensión a una serie de categorías jurídicas constituyéndose en un hito trascendental en el sistema interamericano en lo que atañe al contenido evolutivo de los derechos políticos. Entre otros aspectos, en la Carta Democrática se desarrollan el concepto del mencionado derecho a la participación en la dirección de los asuntos públicos y, como contrapartida, los deberes del Estado en esa materia.

18. El segundo componente de los derechos políticos, conforme se encuentran expresados en el artículo 23º de la Convención, es el 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” (subrayado añadido). Esta disposición nos remite a uno de los requisitos fundamentales de la democracia representativa que inspira la normativa y propósitos del sistema interamericano desde sus inicios. Se destaca allí la periodicidad y autenticidad de las elecciones así como las características del sufragio: universal, igual y secreto. Ello para cumplir un requerimiento que se expresa también en el mismo artículo 23º: garantizar la libre expresión de la voluntad de los electores. Es evidente que sin el cumplimiento de este ingrediente fundamental, se debilitarían otras formas de participación que no encontrarían en el sufragio una forma de construir fuentes democráticas para la asunción y ejercicio de la función pública.

¹⁹ Opinión Consultiva OC-10/89 de 14 de julio de 1989. Serie A No. 10, párr. 47.

23. Como se ve, los requisitos ya contenidos en la Convención, fueron precisados y desarrollados por la Carta Democrática Interamericana al menos en dos aspectos importantes: a) no sólo el acceso al poder sino su ejercicio debe sujetarse al Estado de Derecho; se agrega, así, la “legitimidad de ejercicio” como principio interamericano a la ya reconocida “legitimidad de origen”; b) el régimen plural de partidos y organizaciones políticas. Los partidos políticos, por su parte, merecen una consideración específica adicional en la Carta ya que se estipula que “El fortalecimiento de los partidos y de otras organizaciones políticas es prioritario para la democracia. Se deberá prestar atención especial a la problemática derivada de los altos costos de las campañas electorales y al establecimiento de un régimen equilibrado y transparente de financiación de sus actividades” (artículo 5º, subrayado añadido). Leída la Convención Americana a la luz de estas evoluciones conceptuales que el consenso interamericano ha expresado en la Carta Democrática resulta, pues, que la libre expresión de la voluntad de los electores se vería afectada si autoridades elegidas conforme al Estado de Derecho (legitimidad de origen) ejercen sus funciones en contravención al Estado de Derecho²⁰.

25. La CIDH ha reconocido que sólo a través del ejercicio efectivo de la democracia los derechos humanos pueden garantizarse a plenitud²¹. Asimismo, la Comisión ha señalado que los derechos políticos, entendidos como aquellos que reconocen y protegen el derecho y el deber de todos los ciudadanos de participar en la vida política de su país, son por esencia derechos que propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político²². A criterio de la Comisión, el sistema democrático y la vigencia del Estado de derecho son cruciales para la efectiva protección de los derechos humanos y, en contraposición, la plena garantía de los derechos humanos no es posible sin el reconocimiento efectivo e irrestricto de los derechos políticos²³. También ha destacado que existe una “relación directa entre el ejercicio de los derechos políticos y el concepto de democracia como forma de organización del Estado”²⁴.

26. La Comisión también ha manifestado que la indivisibilidad de los derechos humanos y su intrínseca relación con la vigencia de un régimen democrático implican, por un lado, un vínculo estrecho entre la protección de los derechos civiles y políticos, así como también los económicos, sociales, ambientales y culturales²⁵.

27. Por su parte, la Corte Interamericana en la Opinión Consultiva OC-8/87 y luego en la Opinión Consultiva OC-18/03 ha subrayado que “en una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de Derecho constituyen una tríada, cada uno de cuyos componentes se define, completa y adquiere sentido en función de los otros”²⁶. La Corte ha sostenido que “la democracia representativa es uno de los pilares de todo el sistema del que la Convención forma parte y constituye un principio reafirmado por los Estados Americanos en la Carta de la OEA”²⁷, y que “los derechos políticos son derechos humanos de importancia fundamental dentro del sistema interamericano que se relacionan estrechamente con otros

²⁰ Voto concurrente del Juez Diego García Sayan en el caso Yatama vs. Nicaragua.

²¹ CIDH, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1985-1986, OEA/Ser. L/ V/II, 68. Doc. 8, Rev. 1, 26 de septiembre de 1986, e Informe sobre el Derecho a la Verdad en las Américas, OEA/Ser.L/V/II. 152, 13 de agosto 2014.

²² CIDH, Democracia y derechos humanos en Venezuela, OEA/SER.L/V/II, Doc. 54, 30 de diciembre de 2009, párr. 18, e Institucionalidad democrática, Estado de Derecho y derechos humanos en Venezuela, OEA/SER.L/V/II, Doc. 209, 31 de diciembre de 2017, párr. 148.

²³ CIDH, Informe Anual 2008, OEA/Ser.L/V/II.134, Doc. 5, Rev. 1, 25 febrero 2009, Capítulo IV, Cuba, párr. 162.

²⁴ CIDH, Venezuela: Democracia y derechos humanos, OEA/SER.L/V/II, Doc. 54, 30 de diciembre de 2009, párr. 21; Perú: Segundo informe sobre la situación de los derechos humanos, OEA/SER.L/V/II.106, Doc. 59, Rev. 2 de junio de 2000, Capítulo IV, párrafo 1, y Venezuela: Institucionalidad democrática, Estado de Derecho y derechos humanos, OEA/SER.L/V/II, Doc. 209, 31 de diciembre de 2017, párr. 148.

²⁵ CIDH, Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas, OEA/Ser.L/V/II.164, Doc. 147, 7 de septiembre de 2017.

²⁶ Opinión Consultiva OC-8/87 de 30 de enero de 1987. Serie A No. 8, párr. 26 y Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, voto juez Abreu Burelli, párr. 4.

²⁷ Corte IDH. 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. 149.

derechos consagrados en la Convención Americana como la libertad de expresión, la libertad de reunión y la libertad de asociación y que, en conjunto, hacen posible el juego democrático”²⁸.

28. Adicionalmente, ha indicado que “el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención”²⁹. La Corte ha advertido que en el Sistema Interamericano la relación entre derechos humanos, democracia representativa y los derechos políticos, ha quedado plasmada en la Carta Democrática Interamericana³⁰, y, además, ha resaltado que la separación de poderes guarda una estrecha relación, no solo con la consolidación del régimen democrático, sino que además busca preservar las libertades y derechos humanos de los ciudadanos³¹.

29. La Asamblea General de la Organización de Estados Americanos también ha subrayado la relación entre democracia y derechos humanos mediante múltiples resoluciones, indicando que mediante la democracia y los derechos humanos se podrá alcanzar, por ejemplo, la superación de la pobreza³², la consolidación de los sistemas de protección de los derechos humanos³³, el Estado de Derecho³⁴, la paz³⁵, o el principio de igualdad y no discriminación³⁶.

30. Respecto de esta cuestión, la Comisión recuerda que en sus informes ha indicado que la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Carta Democrática Interamericana constituyen el marco normativo del que se ha provisto la OEA para fortalecer una comunidad de naciones libres, en la que sus gobiernos no sólo sean elegidos democráticamente, sino que también gobiernen con pleno apego al Estado de Derecho y garanticen cabalmente los derechos humanos de todos sus habitantes³⁷.

31. La Comisión resalta que tiene tal importancia la democracia representativa para el Sistema Interamericano que la Corte Interamericana ha reconocido que existe tanto un derecho como un deber de defender la democracia. Al respecto, en el caso *López Lone vs. Honduras*, la Corte Interamericana expresó:

En el presente caso, las cuatro presuntas víctimas, tres jueces y una magistrada de la República de Honduras, se manifestaron en contra del golpe de Estado y a favor del restablecimiento de la democracia y el Estado de Derecho, ya sea mediante su participación en una manifestación, por vía de la interposición de acciones judiciales o denuncias, a través de una opinión manifestada en el marco de una conferencia universitaria o en conversaciones con colegas. Además, dichas personas se expresaron a través de la AJD, de la cual todos eran miembros, en tanto esta organización emitió comunicados reclamando la necesidad de restitución del Estado de Derecho (supra párr. 69). Por tanto, conforme al Derecho Internacional y las propias determinaciones de los órganos de la OEA, competentes en esta materia, las actuaciones de las

²⁸Corte IDH, Caso Castañeda Gutman Vs. México, Sentencia de 6 de agosto de 2008, Serie C No. 184, párr. 140.

²⁹Corte IDH, Caso Castañeda Gutman Vs. México, Sentencia de 6 de agosto de 2008, Serie C No. 184, párr. 143.

³⁰ Carta Democrática Interamericana, artículo 3.

³¹ Corte IDH, Caso del Tribunal Constitucional (Cambas Campos y otros) Vs. Ecuador, Sentencia de 28 de agosto de 2013, Serie C No. 268, párr. 221.

³²AG/DEC. 6 (XXIV-0/94) Declaración de Belem do Para, AG/res. 1354 (XXV-0/95) Cooperación solidaria para el desarrollo y la superación de la Pobreza; AG/RES. 1424 (XXVI-0/96) Programa interamericano de combate a la pobreza.

³³AG/RES. 1829 (XXXI-0/01) Apoyo a los instrumentos interamericanos de derechos humanos.

³⁴AG/RES 2271 (XXXVII-0/07) La protección de los derechos humanos y libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo y AG/RES 2676 (XLI-0/11) La protección de los derechos humanos y libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo

³⁵AG/RES 2676 (XLI-0/11) La protección de los derechos humanos y libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo.

³⁶AG/DEC 1 (XXII-0-92) Declaración de Nassau.

³⁷CIDH, Venezuela: Democracia y derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 54, 30 de diciembre de 2009, párrafo 1159.

presuntas víctimas gozaban de legitimidad internacional, al contrario de las emprendidas por las autoridades del gobierno de facto. Por consiguiente, este Tribunal entiende que las actividades desarrolladas por las presuntas víctimas durante esta “ruptura inconstitucional” constituían no solo un derecho sino que son parte del deber de defender la democracia, con base en lo establecido en la Convención Americana y en las obligaciones de derecho internacional que el Estado de Honduras adquirió al ser parte de dicho tratado y de la Carta de la OEA, obligaciones que se expresan en instrumentos como la Carta Democrática Interamericana³⁸.

32. La Comisión analizará los aspectos planteados por el Estado colombiano tomando en cuenta los antecedentes referidos y que se han consolidado en el Sistema Interamericano, los cuales demuestran que la democracia representativa es el presupuesto esencial para el ejercicio efectivo de los derechos humanos, por lo que todo aquello que sea contrario a la democracia representativa o que la ponga en riesgo, no podrá ser compatible con las obligaciones internacionales del Estado que surgen del Sistema Interamericano.

B. La reelección presidencial en el derecho internacional y comparado

33. La Comisión recuerda que, tal y como se indicó en las secciones anteriores, el Estado colombiano pidió a la Honorable Corte pronunciarse sobre si la reelección presidencial indefinida es un derecho humano protegido por el artículo 23 de la Convención Americana, y si resultan contrarias a dicho artículo las limitaciones a la reelección presidencial. En vista de lo anterior, la Comisión considera pertinente referirse a la regulación de la reelección presidencial en el derecho internacional y comparado, para efectos de que la Corte pueda contar con mayores elementos en su análisis de dichas cuestiones.

34. Con respecto a la reelección presidencial indefinida en el derecho internacional, la Comisión subraya que ni en el ámbito del Sistema Interamericano ni en el derecho internacional se ha reconocido como tal un derecho autónomo a la reelección presidencial indefinida. En 2018 la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia), por solicitud del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos realizó un estudio sobre el derecho a la reelección en el derecho internacional y concluyó que no existe un derecho humano específico a la reelección. Específicamente subrayó que:

117. La Comisión de Venecia opina que no existe un derecho humano específico y diferenciado a la reelección. La posibilidad de presentarse para un cargo para otro período prevista en la legislación es una modalidad, o una restricción, del derecho a la participación política y, específicamente, a contender por un cargo.

120. Los límites a la reelección presidencial son comunes tanto en sistemas presidenciales como semipresidenciales y también existen en los sistemas parlamentarios (tanto cuando el Jefe de Estado es elegido directamente como indirectamente), mientras que en estos últimos sistemas no se imponen para los primeros ministros, cuyo mandato, a diferencia del de los presidenciales, puede ser retirado por el Parlamento en cualquier momento. En los sistemas presidenciales y semipresidenciales, los límites a la reelección presidencial representan entonces un medio para reducir el peligro del abuso del poder por el jefe del poder ejecutivo. Así pues, persiguen los fines legítimos de proteger los derechos humanos, la democracia y el estado de derecho. El derecho de postularse en elecciones tras un primer mandato no puede ser garantizado si la constitución dispone lo contrario. La restricción del derecho de los

³⁸ Corte IDH. 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.153.

presidentes en funciones a ser elegidos se deriva de una elección soberana del pueblo en busca de los objetivos legítimos de interés general a los que se hizo referencia arriba, que prevalecen por sobre el derecho del Presidente en funciones. Los criterios para tal restricción deben ser tanto objetivos como razonables y no pueden ser discriminatorios en el sentido de que deben ser neutrales y no ser impuestos o eliminados de tal manera que se destituyera a un servidor en funciones o se asegurara la continuidad del mandato del gobernante de turno (por ejemplo, al eliminar los límites a la reelección). Es posible evitar este riesgo si estos cambios no benefician al mandatario en funciones.

123. Es cierto que los límites a la reelección pueden desalentar a los votantes de seleccionar de nuevo a un Presidente o ex presidente. Sin embargo, esta es una consecuencia inevitable de la necesidad de restringir el derecho a la reelección de un Presidente o de un ex presidente. Como se argumentó anteriormente, los límites a la reelección tienen como objetivo preservar la democracia y proteger el derecho humano a la participación política. Contribuyen a garantizar que las elecciones periódicas sean “genuinas” en el sentido del artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del artículo 23(1b) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y a asegurar que los representantes sean libremente elegidos y responsables ante los ciudadanos. Adicionalmente, cuando el pueblo decide adoptar un sistema presidencial o semipresidencial, también tiene la facultad de decidir el poder presidencial y el período de la presidencia. Por lo tanto, los límites a la reelección presidencial son una restricción autoimpuesta al poder del pueblo de elegir libremente a un representante con el objetivo de mantener un sistema democrático³⁹.

35. En cuanto a la reelección en el derecho comparado, la Comisión subraya que en el continente americano existen distintos modelos de reelección. En algunos países, existen prohibiciones de reelección, en otros países se permiten reelecciones consecutivas limitadas, en otros países reelecciones no consecutivas, en ciertos países una combinación entre reelecciones consecutivas y no consecutivas, y en otros existe la posibilidad de reelecciones presidenciales indefinidas. A continuación, la CIDH presenta un resumen de dicha información con base en la información de dominio público con la que cuenta.

1. Países con prohibición de reelección presidencial

36. La Comisión hace notar que una serie de países en las Américas cuentan con prohibición absoluta de reelección. Al respecto, por ejemplo, en **Colombia**, el Acto Legislativo 2 de 2015 modificó la Constitución y estableció en su artículo 9 que “no podrá ser elegido Presidente de la República el ciudadano que a cualquier título hubiere ejercido la Presidencia. Esta prohibición no cobija al Vicepresidente cuando la ha ejercido por menos de tres meses, en forma continua o discontinua, durante el cuatrienio. La prohibición de la reelección solo podrá ser reformada o derogada mediante referendo de iniciativa popular o asamblea constituyente”⁴⁰.

37. En 2016 la *Corte Constitucional* en su *sentencia C 230-2016* denegó una acción de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo 2 de 2015. Al respecto razonó que:

Aunque la demanda cumple con la estructura formal de un juicio de sustitución de la Constitución, identificando una premisa mayor (modelo de rigidez constitucional), una premisa menor (restricción al poder del Congreso para reformar la Constitución) y una conclusión (sustitución del elemento axial de rigidez constitucional y correlativamente, afectación de la vigencia del principio democrático), no explica por qué establecer que la reforma de la prohibición de la reelección presidencial sólo puede realizarse mediante referendo de iniciativa popular o de Asamblea Constituyente, sustituye la Constitución y por lo

³⁹ Comisión Europea para la Democracia a través del derecho (Comisión de Venecia), 29 de marzo de 2018.

⁴⁰ [Acto Legislativo 2 de 2015](#).

tanto, el constituyente derivado habría incurrido en un vicio de competencia que conduciría a la inexequibilidad de la disposición acusada contenida en el artículo 9º del Acto Legislativo 2 de 2015.

Aunado a lo anterior, en la formulación de la premisa menor, los demandantes plantean en realidad un control material de la reforma constitucional, basado en la confrontación del artículo 197 Superior y los artículos 113 y 114 de la Carta Política, sin exponer con precisión y claridad en qué consistiría la sustitución del modelo semirrígido que aduce fue consagrado por el constituyente de 1991 y por qué ese modelo es inmodificable. En estas condiciones, la Corte no podía realizar un examen y decisión de fondo⁴¹.

38. En el pasado la Constitución colombiana permitía una reelección presidencial. En 2010 la Corte Constitucional Colombiana declaró inconstitucional una convocatoria a referendo constitucional que proponía una reforma a la Constitución para permitir una segunda reelección estimando que las reelecciones prolongadas pueden generar riesgos democráticos y en el equilibrio de poderes por las facultades que tiene el Presidente en los órganos de control y en el Poder Judicial. Al respecto la Corte consideró que:

(...)la eventual prolongación del mandato presidencial hasta doce años supone la ruptura del equilibrio entre la figura del Primer Mandatario investido de relevantes poderes por el sistema de gobierno presidencial, cuyas atribuciones de nominación resultan reforzadas y cuyo período coincide con los de los funcionarios de los distintos organismos de control y judiciales que designó o fueron elegidos de ternas por él propuestas, frente al papel que cumplirían estos organismos de control encargados de asegurar el sistema de frenos y contrapesos respecto del poder presidencial. Incluso, un Presidente que haga parte de un partido político con mayorías en el Congreso, llegaría a controlar no sólo al Ejecutivo y al Legislativo, sino también órganos de la rama judicial y organismos autónomos e independientes como el Banco de la República y la Comisión Nacional de Televisión, precisamente en virtud de los poderes de nominación previamente descritos.

(...) Dentro de los factores con alta potencialidad para interferir indebidamente el proceso electoral y desvirtuar la igualdad de oportunidades que debe asistir a los candidatos se encuentra la superioridad que tiene su origen en el ejercicio del poder público. En efecto, la eventual utilización de los resortes del poder para influir en el electorado es un mecanismo abusivo que el ordenamiento jurídico trata de evitar mediante la imposición de la neutralidad de los poderes públicos en el proceso electoral o mediante la previsión de causales de inelegibilidad que, en razón de su situación específica, le impiden a determinadas personas poner su nombre a la consideración del electorado⁴².

39. En **Guatemala**, el artículo 187 de la Constitución Política establece que “la persona que haya desempeñado durante cualquier tiempo el cargo de Presidente de la República por elección popular, o quien la haya ejercido por más de dos años en sustitución del titular, no podrá volver a desempeñarlo en ningún caso”⁴³.

40. En **México**, el artículo 83 de la Constitución Política establece que “El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de octubre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino o sustituto, o asuma provisionalmente la titularidad del Ejecutivo Federal, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto”⁴⁴.

⁴¹ Sentencia de la Corte Constitucional de Colombia C -230-2016 de 11 de mayo de 2016.

⁴² Sentencia de la Corte Constitucional de Colombia C -141-2010 de 26 de febrero de 2010.

⁴³ Constitución Política de la República de Guatemala.

⁴⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

41. En **Paraguay**, el artículo 229 de la Constitución de la República establece que “el Presidente de la República y el Vicepresidente durarán cinco años improrrogables en el ejercicio de sus funciones, a contar desde el quince de agosto siguiente a las elecciones. No podrán ser reelectos en ningún caso. El Vicepresidente sólo podrá ser electo Presidente para el período posterior, si hubiese cesado en su cargo seis meses antes de los comicios generales. Quien haya ejercido la presidencia por más de doce meses no podrá ser electo Vicepresidente de la República”⁴⁵

2. Países que permiten reelecciones consecutivas y/o no consecutivas

42. La Comisión toma nota que otro grupo de países permiten la reelección consecutiva o no consecutiva, o establecen la posibilidad de reelecciones consecutivas y no consecutivas siempre que medie cierto tiempo establecido para la alternancia en el ejercicio del poder.

43. Así, por ejemplo, en el caso de **Argentina**, el artículo 90 de la Constitución establece que “el Presidente y vicepresidente duran en sus funciones el término de cuatro años y podrán ser reelegidos o sucederse recíprocamente por un solo período consecutivo. Si han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos, sino con el intervalo de un período”⁴⁶.

44. En 1999 la *Corte Suprema de Justicia de la Nación de Argentina*, declaró sin lugar un recurso extraordinario que tenía por objeto que la Corte invalidara la cláusula transitoria novena de la constitución y habilitar la reelección presidencial de Carlos Menem. En su voto, el Ministro Petracchi resaltó:

(..) que el art. 90 de la Constitución Nacional prevé que “el presidente y vicepresidente duran en sus funciones el término de cuatro años y podrán ser reelegidos o sucederse recíprocamente por un solo período consecutivo. Si han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos, sino con el intervalo de un período. La cláusula transitoria novena establece, por su parte, que “el mandato del presidente en ejercicio al momento de sancionarse esta reforma, deberá ser considerado como primer período”.

(...) la forma republicana de gobierno- susceptible, de por sí, de una amplia gama de alternativas justificadas por razones sociales, culturales, institucionales, etc.- no exige necesariamente el reconocimiento del derecho de los gobernantes a ser nuevamente electos (...)subyace a la cláusula en examen la valoración de que, autorizar que a un período de seis años le sucedan dos de cuatro años cada uno, es excesivo para un sistema republicano.

(...) las normas que limitan la reelección de quienes desempeñan autoridades ejecutivas no vulneran principio alguno de la Constitución Nacional (...) precisamente, uno de los pilares fundamentales (sino el más) del sistema democrático adoptado en nuestra Constitución es el límite a la duración de las funciones presidenciales⁴⁷.

45. En **Brasil**, el artículo 82 de la Constitución establece que “el mandato del Presidente de la República es de cinco años, prohibiéndose la reelección para el período siguiente, y tendrá inicio el

⁴⁵ Constitución de la República del Paraguay.

⁴⁶ Constitución de la Nación Argentina.

⁴⁷ Ortiz Almonacid, Juan Carlos s/acción de amparo. Sentencia de 16 de marzo de 1999.

1 de enero del año siguiente al de su elección”⁴⁸. A través de la enmienda constitucional no 16 de 1997 se modificó la Constitución para permitir una reelección para un único periodo subsiguiente⁴⁹.

46. En el caso de **Cuba**, el artículo 126 de su Constitución adoptada en 2019 establece que “el Presidente de la República es elegido por la Asamblea Nacional del Poder Popular de entre sus diputados, por un período de cinco años, y le rinde cuenta a esta de su gestión. Para ser elegido Presidente de la República se requiere el voto favorable de la mayoría absoluta. El Presidente de la República puede ejercer su cargo hasta dos períodos consecutivos, luego de lo cual no puede desempeñarlo nuevamente”⁵⁰.

47. En **Dominica**, el artículo 18 de su Constitución establece que habrá un presidente de Dominica que será elegido por la Cámara y ocupará el cargo por un período de cinco años. Igualmente, el artículo 21 establece que una persona no estará calificada para ser elegida como Presidente si ya ha ocupado el cargo de presidente por dos períodos⁵¹.

48. En **Estados Unidos de América** la Vigésima Segunda Enmienda establece que “ninguna persona será elegida para el cargo de Presidente más de dos veces, y ninguna persona que haya ocupado el cargo de Presidente, o haya actuado como Presidente, durante más de dos años de un mandato para el cual otra persona fue elegida Presidente será elegido a la oficina del presidente más de una vez. Pero este Artículo no se aplicará a ninguna persona que ocupe el cargo de Presidente cuando el Congreso propuso este Artículo, y no impedirá a ninguna persona que pueda ocupar el cargo de Presidente, o que actúe como Presidente, durante el período dentro del cual este Artículo se vuelve operativo al ocupar el cargo de Presidente o al actuar como Presidente durante el resto de dicho período”⁵².

49. En **Ecuador** en 2018 mediante consulta popular la población aprobó enmendar la Constitución de la República del Ecuador para que “todas las autoridades de elección popular puedan ser reelectas por una sola vez para el mismo cargo, recuperando el mandato de la Constitución de Montecristi y dejando sin efecto la reelección indefinida aprobada mediante enmienda por la Asamblea Nacional el 3 de diciembre de 2015”⁵³.

50. En la actualidad, el artículo 114 de la Constitución establece que “las autoridades de elección popular podrán reelegirse por una sola vez, consecutiva o no, para el mismo cargo. Las autoridades de elección popular que se postulan para un cargo diferente deberán renunciar al que desempeñan”⁵⁴.

51. En **Guyana**, la Constitución establece en la parte pertinente del artículo 90 que una persona elegida como Presidente después del año 2000 es elegible para la reelección solo una vez. Una persona que accedió a la presidencia después del año 2000 y sirvió en ella en una sola ocasión por no menos del período que determine la Asamblea nacional es elegible para la elección como Presidente solo una vez⁵⁵.

⁴⁸ Constitución Brasileña.

⁴⁹ **EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 16, DE 04 DE JUNHO DE 1997**

⁵⁰ Constitución de la República de Cuba.

⁵¹ Constitución de Dominica.

⁵² Vigésima Segunda Enmienda de los Estados Unidos de América.

⁵³ Registro Oficial, 14 de febrero de 2018.

⁵⁴ Constitución de la República del Ecuador.

⁵⁵ Constitution of the Co-operative Republic of Guyana.

52. En **República Dominicana**, el artículo 124 de la Constitución establece que “el Poder Ejecutivo lo ejerce el Presidente o la Presidenta de la República, quien será elegido o elegida cada cuatro años por voto directo. El Presidente o la Presidenta de la República podrá optar por un segundo período constitucional consecutivo y no podrá postularse jamás al mismo cargo ni a la Vicepresidencia de la República”⁵⁶.

53. La Comisión toma nota que existen también en las Américas un grupo de países que permiten la reelección presidencial siempre que se trate de periodos no consecutivos. En **Costa Rica**, el artículo 132 de su Constitución establece que “no podrá ser elegido Presidente ni Vicepresidente: 1) El que hubiera servido a la Presidencia en cualquier lapso dentro de los ocho años anteriores al período para cuyo ejercicio se verificare la elección, ni el Vicepresidente o quien lo sustituya, que la hubiere servido durante la mayor parte de cualquiera de los períodos que comprenden los expresados ocho años”⁵⁷

54. En 2003 La Sala Constitucional de Costa Rica, anuló una reforma constitucional a la Constitución que estableció que no podrá ser elegido presidente ni vicepresidente el que hubiera ejercido la presidencia durante cualquier lapso, ni el vicepresidente o quien lo sustituya, que la hubiera ejercido durante la mayor parte de un período constitucional. Al respecto consideró que:

(...) El derecho de elección, como derecho político, también constituye un derecho humano de primer orden, y por ende, es un derecho fundamental. La reelección tal y como se pudo constatar en el considerando V, estaba contemplada en la Constitución Política de 1949 y constituye una garantía del derecho de elección, pues le permite al ciudadano tener la facultad de escoger, en una mayor amplitud de posibilidades, los gobernantes que estima convenientes. Por consiguiente, fue la voluntad popular a través de la Constituyente, la que dispuso que existiera la reelección presidencial, con el fin de garantizarse el pueblo el efectivo derecho de elección. De hecho, a pesar de que la reforma parcial en cuestión se produjo posteriormente, esto se viene a confirmar luego con la suscripción de la Convención Americana de Derechos Humanos, que en el artículo 23 establece: “1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades...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 que no admite mayores limitaciones, que las siguientes: “2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.” De este último párrafo de la Convención de Derechos Humanos, se desprenden de manera clara, las únicas razones por las cuales pueden establecerse restricciones al ejercicio de los derechos ahí declarados. La reelección, según se desprende de la voluntad popular suscrita históricamente, establece la posibilidad para el ciudadano de elegir libremente a sus gobernantes, por lo que, al reformarse la Constitución en detrimento de la soberanía del pueblo, y en desgaste de sus derechos fundamentales, lo que se produjo en este caso fue la imposición de más limitaciones que las ya existentes en razón de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena. Por otro lado, Costa Rica suscribió este Convenio sin reserva alguna, aceptando el ejercicio de tales derechos en la mayor libertad posible, asumiendo como únicas limitaciones las que deriven del inciso 2 del artículo 23. De resultar inconstitucional la forma en que la Asamblea Legislativa suprimió este derecho, implicaría que su restauración deba sujetarse al procedimiento correspondiente⁵⁸.

59.

55. En **Chile**, el artículo 25 de la Constitución Política establece que “para ser elegido Presidente de la República se requiere tener la nacionalidad chilena de acuerdo a lo dispuesto en los números 1º ó 2º del artículo 10; tener cumplidos treinta y cinco años de edad y poseer las demás calidades

⁵⁶ [Constitución de la República Dominicana](#) de 2015.

⁵⁷ Constitución Política de la República de Costa Rica.

⁵⁸ Sala Constitucional de Costa Rica. Decisión de 4 de abril de 2003.

⁵⁹ Sala Constitucional de Costa Rica. Decisión de 4 de abril de 2003.

necesarias para ser ciudadano con derecho a sufragio. El Presidente de la República durará en el ejercicio de sus funciones por el término de cuatro años y no podrá ser reelegido para el período siguiente(...)60.

56. En **El Salvador**, el artículo 152 numeral 1 de la Constitución establece que no podrán ser candidatos a Presidente de la República “el que haya desempeñado la Presidencia de la República por más de seis meses, consecutivos o no, durante el período inmediato anterior, o dentro de los últimos seis meses anteriores al inicio del período presidencial61”.

57. En 2014, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador al resolver una acción de inconstitucionalidad, interpretó dicha norma y determinó que en el Salvador se encuentra prohibida la reelección continua o consecutiva pero no la discontinua. Al respecto subrayó que:

(...) 1. La cuestión relevante en el primer motivo de inconstitucionalidad es si la expresión "período inmediato anterior" del ord. 1° del art. 152 Cn. se refiere al período presidencial que antecede al momento de la inscripción del candidato o al período presidencial que antecede al que se pretende desempeñar. Por supuesto que no se trata de una simple cuestión terminológica ni de un asunto que pueda considerarse "claro" con base exclusiva en las palabras de la disposición. Lo que está en discusión es justamente el alcance del principio de alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República (con toda su trascendencia política sobre la forma de gobierno salvadoreña) en relación con la cantidad de períodos presidenciales que se debe esperar para una posible reelección válida discontinua en dicho cargo.

(...) Con base en lo anterior, la expresión "período inmediato anterior" debe relacionarse con la situación jurídica de presentarse como candidato, de modo que debe referirse al período presidencial que antecede al del momento en que se realiza la postulación o se propone la candidatura. Dado que por los arts. 75 ord. 4°, 131 ord. 16° y 154 Cn. impiden continuar como tal a quien esté ejerciendo la Presidencia de la República, el art. 152 ord. 1° parte inicial Cn. no puede interpretarse como una simple reiteración de esa norma (lo que resultaría de entender "período inmediato anterior" como referido al que se pretende desempeñar). De este modo, un candidato a dicho cargo no debe haberlo ocupado en los dos períodos presidenciales anteriores al que pretende desempeñar, pues el principio de alternabilidad del art. 88 Cn., y su concreción en el art. 152 ord. 1° parte inicial Cn., exigen al menos 10 años de separación temporal entre el

(...)Dicha interpretación favorece mejor los principios esenciales de la forma de gobierno (republicano, democrático y representativo), porque contribuye a lograr: (i) un voto libre de influencias indebidas (como las derivadas de un lapso insuficiente para ponderar los méritos de cada gestión presidencial); (ii) una competencia electoral sin ventajas ilegítimas (como el apoyo de funcionarios con períodos que coinciden parcialmente con el de la Presidencia de la República, pero se extienden hasta el inicio de la campaña electoral siguiente para dicho cargo); y (iii) un ejercicio sin obstáculos del eventual reclamo de responsabilidades contra quien se haya enriquecido ilícitamente con esa investidura, para lo cual la Constitución fija precisamente el plazo de 10 años (art. 240 Cn.). En vista de que la autoridad demandada interpretó de manera distinta el art. 152 ord. 1° Cn., deberá estimarse el presente motivo de inconstitucionalidad.

(...)2. Declárase inconstitucional, de un modo general y obligatorio, la resolución de fecha 31-X-2013 del Tribunal Supremo Electoral, en la que inscribió al señor Elías Antonio Saca González en el Registro de Candidaturas a Presidente de la República, para las elecciones del 2-II-2014, por violación a los arts. 88, 152 ord. 1° y 154 Cn., así como de los arts. 127 ord. 6° y 152 ord. 7° Cn., porque: (i) el principio de alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República exige el transcurso de dos períodos del cargo antes de la eventual reelección de una

60 Constitución Política de la República de Chile.

61 Constitución de la República de El Salvador.

misma persona; y (ii) la separación formal de dicho ciudadano, con relación a una persona jurídica que es concesionaria del Estado, fue realizada en fraude a la Constitución⁶².

58. En el caso de **Haití**, el artículo 134-1 de su Constitución establece que el mandato del Presidente es de cinco (5) años. Este período comienza y termina el 7 de febrero siguiente a la fecha de las elecciones. Asimismo, el artículo 134-3 estipula que el Presidente de la República no podrá ser reelegido. Puede cumplir un mandato adicional solo después de un intervalo de cinco (5) años. En ningún caso podrá postularse para un tercer mandato⁶³.

59. En **Uruguay**, el artículo 152 de la Constitución establece que “el Presidente y el Vicepresidente durarán cinco años en sus funciones, y para volver a desempeñarlas se requerirá que hayan transcurrido cinco años desde la fecha de su cese. Esta disposición comprende al Presidente con respecto a la Vicepresidencia y no al Vicepresidente con respecto a la Presidencia, salvo las excepciones de los incisos siguientes. El Vicepresidente y el ciudadano que hubiesen desempeñado la Presidencia por vacancia definitiva por más de un año, no podrán ser electos para dichos cargos, sin que transcurra el mismo plazo establecido en el inciso primero. Tampoco podrá ser elegido Presidente, el Vicepresidente o el ciudadano que estuviese en el ejercicio de la Presidencia en el término comprendido en los tres meses anteriores a la elección”⁶⁴.

60. En el caso de **Panamá**, el artículo 178 de su Constitución establece que “los ciudadanos que hayan sido elegidos Presidente y Vicepresidente de la República no podrán ser reelegidos para el mismo cargo en los dos períodos presidenciales inmediatamente siguientes”⁶⁵.

61. En **Perú**, la Constitución establece en su artículo 112 que “el mandato presidencial es de cinco años, no hay reelección inmediata. Transcurrido otro período constitucional, como mínimo, el ex presidente puede volver a postular, sujeto a las mismas condiciones”⁶⁶.

3. Países que establecen limitaciones y en que los tribunales han hecho interpretaciones o aclaraciones a las disposiciones constitucionales o legales.

62. Igualmente, la CIDH subraya que existe un grupo de países que no cuentan con limitaciones específicas o claras al número de mandatos que puede ejercer un Presidente.

63. En **Bolivia**, el artículo 169 de su Constitución establece que “el periodo de mandato de la Presidenta o del Presidente y de la Vicepresidenta o del Vicepresidente del Estado es de cinco años, y pueden ser reelectas o reelectos de manera continua por una sola vez”⁶⁷.

64. En 2016 se llevó a cabo un referendo en Bolivia para reformar el artículo 168 de la Constitución y permitir que la presidenta o presidente y la vicepresidenta o vicepresidente del Estado puedan ser reelectas o reelectos dos veces de manera continua, sin embargo, el resultado fue de más del 51 por ciento a favor de no reformar la Constitución Política del Estado⁶⁸.

65. El 28 de noviembre de 2017 el Tribunal Constitucional Plurinacional declaró con lugar una acción de inconstitucionalidad abstracta contra un artículo de la Ley del Régimen Electoral que

⁶² Decisión de la Sala de Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de 25 de junio de 2014.

⁶³ Constitución de Haití de 1987 con enmiendas de 2012.

⁶⁴ Constitución de la República del Uruguay.

⁶⁵ Constitución Política de la República de Panamá.

⁶⁶ Constitución Política del Perú.

⁶⁷ Constitución de Bolivia.

⁶⁸ The Guardian, [Bolivian referendum goes against Evo Morales as voters reject fourth term](#).

permitía la reelección presidencial por una sola vez y de manera continua. Dicho Tribunal consideró que:

Pues bien, en cuanto a los derechos políticos, se tiene que éstos encuentran también su consagración en las normas internacionales sobre Derechos Humanos, como el art. 23.1 de la CADH, que establece los siguientes: "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 y auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores y c) tener acceso en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país". Por su parte, el numeral 2) del mismo artículo, señala que la ley puede reglamentar el ejercicio de dichos derechos y oportunidades, "...exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal (...)

(...)es posible afirmar que al margen de las causales expresamente señaladas, en dicha cláusula convencional, no podrían introducirse otras o dar margen a interpretaciones extensivas que permitan ampliar esas causales taxativas de limitación de los derechos políticos, a otras que no se encuentren expresamente establecidas en dicho instrumento, pues de no ser así, no se habría utilizado el adverbio "exclusivamente", por lo que ha de entenderse que las causales de limitación del ejercicio de los derechos políticos se reducen a edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental y condena por juez competente, en proceso penal, sin que puedan introducirse otra u otras.

(...) Entonces, resulta indudable que el art 23 de la CADH, consigna derechos políticos de la manera más amplia, sin ningún tipo de limitaciones o restricciones, autorizando únicamente al legislador la regulación de su ejercicio por causales taxativas en la forma anteriormente señalada; sin que ninguna de ellas en particular, tenga que ver en lo absoluto, con eventuales restricciones a la posibilidad de ser reelecta o reelecto y menos que ésta se limite a una sola vez de manera continua. En otros términos, la Convención, entre las causales por las que se autoriza al legislador reglamentar el ejercicio de los derechos políticos, estableciendo restricciones y limitaciones, no señala concretamente la prohibición de ser reelecto Y/o el número de veces en que ello sería posible.

(...)este Tribunal no encuentra que la prohibición a repostularse más de una vez para los cargos referidos en los arts. 156, 168, 285.II y 288 de la CPE;y, 52.HI, 64 inc. d), 65 inc. b), 71 inc. e) y 72 inc. b) de la LRE, haya sido establecida o tenga como propósito la realización, cumplimiento o resguardo de alguno o algunos de los principios y/o valores que informan el orden constitucional. Así, el principio democrático no se ve mayormente afectado a partir de que la "reelección" a la que hacen alusión los preceptos impugnados, representan en sí mismos una mera posibilidad, en cuanto a la eventualidad de que quienes se encuentren ostentando cada uno de los cargos indicados, puedan participar nuevamente de unas justas electorales, donde en definitiva, serán los ciudadanos quienes determinen si el candidato que acude a una nueva postulación es o no reelecto de manera continua, considerando además, que los otros candidatos o postulantes que tomen parte en la contienda electoral, tienen las mismas posibilidades de acceder al cargo y desplazar legítima y democráticamente a quien busca su reelección⁶⁹.

66. En **Honduras**, el artículo 239 de la Constitución establece que "El ciudadano que haya desempeñado la titularidad del Poder Ejecutivo no podrá ser Presidente o Designado. El que quebrante esta disposición o proponga su reforma, así como aquellos que lo apoyen directa o indirectamente, cesarán de inmediato en el desempeño de sus respectivos cargos, y quedarán inhabilitados por diez años para el ejercicio de toda función pública"⁷⁰.

67. El 22 de abril de 2015 la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Honduras declaró la inconstitucionalidad del artículo 330 del Código Penal que establecía sanciones a quienes apoyen la reelección presidencial, así como la inaplicabilidad del artículo 239 de la Constitución y

⁶⁹ Tribunal Constitucional Plurinacional, Sentencia 0084/2017 de 28 de noviembre de 2017.

⁷⁰ Constitución de la República de Honduras.

del artículo 42 numeral 5 de la Constitución que establecía que se pierde la ciudadanía por incitar, promover o apoyar el continuismo o la reelección del Presidente de la República. En dicha decisión la Sala efectuó las siguientes consideraciones:

Que de una lectura detenida de los antecedentes, que aún y cuando la norma citada, artículo 330 del Código Penal (Decreto Legislativo número 144-83) aprobado por el Congreso Nacional sea congruente en su literalidad como enunciado prescriptivo con los contenidos de los artículos 42 numeral 5) y 239 de la Constitución que han quedado vistos, se percibe a la vez (...) la incidencia de una posible omisión del Legislador Constituyente de 1982, en cuanto a compatibilizar el nuevo diseño constitucional (...) con respecto a las obligaciones asumidas y derivadas de las Convenciones en materia de derechos humanos (...)

CONSIDERANDO (23): Que el artículo 330 del Código Penal cuestionado de inconstitucionalidad, establece a la letra una pena de seis (6) a diez (10) años de reclusión como pena principal para quienes realicen conductas típicas de apoyar directamente o proponer reformas al artículo que prohíbe ejercer nuevamente la Presidencia de la República o desempeñar de nuevo dicho cargo bajo cualquier título; conducta típica que, si bien es cierto, resulta congruente en lo esencial para con la preceptiva constitucional de modalidad prohibitiva a la que se ha hecho previa y especial referencia; con lo cual aúna a la pena principal preindicada, la pérdida de la ciudadanía, el cese inmediato en el cargo y la inhabilitación por diez (10) años para el ejercicio de toda función pública, además de las penas accesorias a que hubiera lugar en derecho.

CONSIDERANDO (24): Que considera esta Sala de lo Constitucional que tal precepto punitivo incurre en desproporcionalidad en cuanto a los fines que legítimamente se impuso el Legislador ordinario, los cuales sin duda concurrían a reforzar la prohibición constitucional a la cual se le ha hecho señalado mérito, más haciéndola incurrir en falta al debido proceso sustantivo por la falta de razonabilidad en la sanción penal que la norma prescribe, la cual sin entrar a consideraciones sobre su pérdida o no de eficacia en nuestra República, no puede transgredir la razonabilidad básica que requiere para su validez tanto el acto administrativo, como la configuración de una ley ordinaria y/o la motivación de los fallos y sentencias de las Cortes y Tribunales.

(...) Como consecuencia de la inconstitucionalidad del artículo 330 del Código Penal, se declara: la inaplicabilidad de los artículos 42 numeral quinto y 239 de la Constitución de la República⁷¹.

68. En el caso de **Nicaragua**, su Constitución establece en el artículo 148 que “el Presidente y el Vicepresidente de la República electos tomarán posesión de sus cargos ante la Asamblea Nacional, en sesión solemne y prestarán la promesa de ley ante el Presidente de la Asamblea Nacional. El Presidente y Vicepresidente ejercerán sus funciones por un período de cinco años, que se contará a partir de su toma de posesión el día diez de enero del año siguiente de la elección. Dentro de este período gozarán de inmunidad de conformidad con la ley⁷².”

69. La anterior Constitución de Nicaragua establecía en su artículo 147 que no podrá ser candidato a Presidente ni Vicepresidente de la República el que ejerciere o hubiere ejercido en propiedad la Presidencia de la República en cualquier tiempo del período en que se efectúa la elección para el período siguiente, ni el que la hubiera ejercido por dos períodos presidenciales⁷³. El 19 de octubre de 2009 la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua emitió la sentencia número 504 mediante la cual declaró con lugar un amparo y determinó la inaplicabilidad de dicho artículo bajo las siguientes consideraciones:

⁷¹ Sentencia de la Corte Suprema de Justicia-Sala de lo Constitucional de 22 de abril de 2015.

⁷² Constitución Política de la República de Nicaragua de 2014.

⁷³ Constitución Política de la República de Nicaragua de 1987, Artículos 147, 173 y 178.

Conforme la Constitución Política artículo 173 in fine y artículo 1 literal a) in fine, contra las resoluciones dictadas por el Consejo Supremo Electoral en esta materia no cabe recurso alguno, ordinario, ni extraordinario, por ser el Consejo Supremo Electoral el máximo Tribunal de Elecciones en este país, y por ello se reserva la exclusividad de competencia en Materia Electoral (Sentencia No. 1-1997; 133-1999 y 151-1999 Sala Cn), no así en Materia Administrativa donde sí está sujeta al Control Jurisdiccional (Véase Sentencia CSJ. No. 29-2007, de las 4:50 p.m., del 13 de agosto de 2007, Cons. III, Recurso “Innominado” de Conflicto de Competencia interpuesto por el Ing. René Núñez Téllez, Presidente Asamblea Nacional, Vs. CSE).-

(...) Ahora bien, dichos cargos de elección directa presentan DESIGUALDAD EN IGUALDAD DE CONDICIONES, sólo por lo que hace al Presidente y Vicepresidente de la República, y al Alcalde y Vicealcaldes Municipales, dicha desigualdad en igualdad de condiciones consiste en: “El derecho a optar al mismo cargo público de manera sucesiva en los subsiguientes comicios electorales”.- Al Presidente y Vicepresidente: NO SE LE PERMITE (Arto. 147 Cn); el Alcalde y Vicecalde: NO SE LE PERMITE (Arto. 178 Cn); Diputados Asamblea Nacional: se le permite; Diputados al Parlacen: se le permite; y Diputados en los Consejo Regional Autónomos (RAAS y RAAN): se le permite. En consecuencia, las Disposiciones Constitucionales que contienen esa Interdicción Electoral sólo para el Presidente y Vicepresidente, Alcalde y Vicecalde, representa un trato desigual, cuando como queda claro hay igualdad de condiciones, contraviniendo el Principio de Igualdad y el Principio de Proporcionalidad, que reconoce como única limitación señalada en la Parte Dogmática por el Constituyente Originario por razones de edad y por motivo de condena penal o interdicción civil.

(...)En consecuencia, esta Sala de lo Constitucional declara la inaplicabilidad a partir de la notificación de la presente sentencia, del Artículo 147 (de la Constitución), únicamente en la parte que íntegra y literalmente se lee: “No podrá ser candidato a Presidente ni Vicepresidente de la República; a) el que ejerciere o hubiere ejercido en propiedad la presidencia de la Republica en cualquier tiempo del periodo en que se efectúa la elección para el periodo siguiente, ni el que hubiere ejercido por dos periodos presidenciales (...).

(...) se ordena al Consejo Supremo Electoral librar Certificación teniendo a los ciudadanos que aquí recurrieron a través del abogado Eduardo José Mejía Bermúdez, como ciudadanos aptos de Derechos Políticos – Constitucionales – Electorales, para participar en las contiendas electorales a realizarse en los años 2011 y 2012, en los mismos cargos que ostentan actualmente, como candidatos a Presidente – Vicepresidente – Alcalde – Vicecalde, respectivamente, sin más requisitos y condiciones que los que se establecen a cualquier ciudadano por razones de edad o impedimento del ejercicio de los derechos ciudadanos por sentencia penal firme o interdicción civil, según el artículo 47 Cn., ya que conforme el referido Principio de Igualdad Incondicional de Todo Ciudadano Nicaragüense “Es obligación del Estado eliminar los obstáculos que impidan de hecho la igualdad entre los nicaragüenses y su participación efectiva en la vida política, económica y social del país”. (Arto. 48 Cn).- III.- Siendo que las Disposiciones Constitucionales contenidas en los artículos 147 y 178 Cn., reformadas por el Constituyente Derivado mediante el artículo 13 de la Ley No. 192, Ley de Reforma Parcial a la Constitución Política de la República de Nicaragua, publicada el 4 de julio de 1995, en El Nuevo Diario, crea una Discriminación e Interdicción Electoral para Presidente y Vicepresidente, Alcalde y Vicecalde, colisionando o produciendo una Antinomia Constitucional (...)74.

4. Países en que no se establecen limitaciones al derecho a la reelección

70. En el caso de **Suriname**, el artículo 91 de su Constitución establece que el Presidente y el Vicepresidente son elegidos por la Asamblea Nacional para cinco años. El mandato del Presidente finaliza en la juramentación de un nuevo presidente designado. Si la oficina queda vacante,

⁷⁴ Sentencia No. 504 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de 19 de octubre de 2009.

entonces el siguiente presidente que se elegirá comienza un nuevo mandato⁷⁵. La Constitución no establece limitaciones explícitas a la reelección.

71. En el caso de **Trinidad y Tobago**, el artículo 33 de su Constitución establece que “sujeto a esta sección y a las secciones 34 y 36, un presidente elegido en una elección bajo la sección 26 (3) o (4) ocupará el cargo por un período de cinco años”⁷⁶. La Constitución no establece limitaciones a la reelección.

72. Respecto de **Venezuela**, el artículo 230 de la Constitución vigente establece que “el período presidencial es de seis años. El Presidente o Presidenta de la República puede ser reelegido”⁷⁷. Anteriormente se establecía que el presidente podía ser reelecto “de inmediato y por una sola vez, para un nuevo periodo”, sin embargo, dicha frase se suprimió mediante la enmienda 1 a la Constitución. Según información disponible, dicha enmienda fue aprobada mediante referendo constitucional realizado en el 2009⁷⁸.

5. Países que no cuentan con un sistema presidencialista

73. Por otra parte, la Comisión observa que los siguientes países de América no cuentan con un sistema presidencialista, sino con sistemas parlamentarios en los que las funciones ejecutivas las suele desarrollar el Primer Ministro: Antigua y Barbuda⁷⁹, Bahamas⁸⁰, Barbados⁸¹, Belice⁸², Canadá⁸³, Granada⁸⁴, Jamaica⁸⁵, San Cristóbal y las Nieves⁸⁶, San Vicente y las Granadinas⁸⁷ y Santa Lucía⁸⁸. Si bien en dichos países no se establece limitaciones al número de mandatos que puede ejercer el Primer Ministro, la Comisión no se referirá a los mismos en las consideraciones formuladas en el presente escrito, tomando en cuenta que la opinión consultiva se refiere a sistemas presidencialistas, y que la naturaleza jurídica de la figura de Primer Ministro amerita un análisis específico tomando en cuenta sus funciones específicas y forma de elección.

C. Los derechos políticos y sus posibles limitaciones a la luz de la Convención Americana sobre Derechos Humanos

74. Tomando en cuenta el escenario descrito y los distintos regímenes de reelección indicados, la Comisión considera pertinente referirse al contenido de los derechos políticos a la luz de la Convención Americana y a sus posibles limitaciones que derivan del mismo texto y que han sido desarrolladas tanto por la CIDH como por la Corte Interamericana al no tener este derecho un carácter absoluto.

⁷⁵ Constitución de Suriname de 1987 con enmiendas de 1992.

⁷⁶ Constitución de Trinidad y Tobago de 1976 con enmiendas de 2007.

⁷⁷ Enmienda 1 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

⁷⁸ DW, [Referéndum en Venezuela: Chávez y la oposición luchan por los votantes indecisos](#), 13 de febrero de 2009.

⁷⁹ Ver artículo 69.1 de la Constitución de Antigua y Barbuda de 1981.

⁸⁰ Ver artículo 72 de la Constitución de Bahamas de 1973.

⁸¹ Ver artículo 64.1 de la Constitución de Barbados.

⁸² Ver artículo 37.1 de la Constitución de Belice.

⁸³ Ver Constitution Act de 1982.

⁸⁴ Ver artículos 58.1 y 58.2 de la Constitución de Granada de 1973. En 2016 en dicho país se llevó a cabo un referéndum para limitar el mandato del Primer Ministro a tres periodos consecutivos, sin embargo, la propuesta fue rechazada por la población votante en el referendo. Now Grenada, [Results of the Grenada Constitution Referendum](#).

⁸⁵ Ver artículo 69.1 de la Constitución de Jamaica.

⁸⁶ Ver artículo 52 de la Constitución de San Cristóbal y las Nieves de 1983. En 2019 miembros de la Asamblea Nacional introdujeron legislación para limitar a dos periodos el número de mandatos del Primer Ministro, sin embargo, la propuesta legislativa no fue aprobada. Times Caribbean, [St Kitts-Nevis rejects “two term limits for Prime Minister”](#).

⁸⁷ Ver artículos 51.1 y 51.2 de la Constitución de San Vicente y las Granadinas de 1979.

⁸⁸ Ver artículo 60.1 de la Constitución de Santa Lucía.

75. La Comisión recuerda que el artículo 23 de la Convención Americana establece lo siguiente:

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 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.

76. A través de su jurisprudencia, tanto la CIDH como la Corte Interamericana han delimitado el contenido de los derechos políticos a la luz del texto convencional. Así, por ejemplo, en *su informe sobre Cuba de 1983* la CIDH estableció que:

Los derechos políticos, tal como son considerados por la Declaración, tienen dos aspectos claramente identificables: el derecho al ejercicio directo del poder y el derecho a elegir a quienes deban hacerlo. Ello supone una concepción amplia acerca de la Democracia Representativa que, como tal, descansa en la soberanía del pueblo y en la cual las funciones a través de las cuales se ejerce el poder son desempeñadas por personas escogidas en elecciones libres y auténticas[...] el ejercicio del derecho a la participación política implica “el derecho a organizar partidos y asociaciones políticas, que a través del debate libre y de la lucha ideológica pueden elevar el nivel social y las condiciones económicas de la colectividad, y excluye el monopolio del poder por un solo grupo o persona (...)”⁸⁹.

77. Por su parte, en el *Informe del 2000, sobre la situación de los derechos humanos en Perú*, la CIDH subrayó que:

La elaboración jurídica hemisférica ha insistido en la existencia de una relación directa entre el ejercicio de los derechos políticos y el concepto de democracia como forma de organización del Estado lo cual, a su vez, supone la vigencia de otros derechos humanos[...] la vigencia de los derechos a expresarse durante el debate, a asociarse y a reunirse requieren de un orden jurídico institucional en el que las leyes se antepongan a la voluntad de los gobernantes y en el que exista control de unas instituciones sobre otras con el objeto de preservar la pureza de la expresión de la voluntad popular, vale decir, requiere de la vigencia del Estado de derecho⁹⁰.

78. Igualmente, en una serie de casos la CIDH interpretó el elemento de “autenticidad” de las elecciones al que se refiere el artículo 23.1 b) de la Convención Americana. Al respecto subrayó que la “autenticidad de las elecciones abarca diferentes fenómenos”⁹¹: por un lado, los referidos a las condiciones generales en que el proceso electoral se desarrolla y, por otro lado, aquellos fenómenos vinculados con el sistema legal e institucional que organiza las elecciones y que ejecuta las acciones

⁸⁹ CIDH, Informe sobre Cuba 1983, Capítulo II, párrs. 2 y 3.

⁹⁰ Informe sobre la situación de los derechos humanos en Perú, 2000.

⁹¹ CIDH, Resolución No. 01/90 Casos 9768, 9780 y 9820 (México), 29 de septiembre de 1990, párr. 48.

propias del acto electoral, es decir, aquello relacionado de manera directa e inmediata con la emisión del voto⁹².

79. Sobre este aspecto, también, la CIDH hizo notar en su *Informe de 1983 respecto de Paraguay* que:

(...) el 14 de agosto de 1984, con diversos actos, se conmemoró en Asunción el trigésimo aniversario de la llegada al poder de Alfredo Stroessner (...) Desde entonces, el general Stroessner ha sido reelegido por períodos consecutivos de 5 años en elecciones que se han llevado a cabo en 1958, 1963, 1968, 1973, 1978 y en febrero de 1983 (...) Estas elecciones, como las anteriores han sido calificadas por la posición como anómalas y fraudulentas...debido a que la permanente vigencia del estado de excepción determinan que todo el proceso electoral se haya desarrollado en un ambiente de temor, zozobra e inseguridad, en donde las fuerzas políticas del país no pueden movilizarse con la libertad necesaria para enfrentar al candidato del partido de gobierno, máxime cuando los principales líderes de oposición se encuentran en la cárcel o en exilio (...) ⁹³.

80. Asimismo, la Comisión ha expresado que el derecho de tener acceso en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país, al que se refiere el artículo 23.1 c) de la Convención Americana implica que "las diferentes agrupaciones políticas que participen en el proceso electoral [lo hagan] en condiciones equivalentes, es decir, que todas cuenten con condiciones básicas similares para el desarrollo de su campaña. En términos negativos, esta característica implica la ausencia de coerciones directas o de ventajas indebidas para uno de los participantes en la contienda electoral"⁹⁴.

81. Sobre este aspecto, en un caso la CIDH determinó que la figura de senador vitalicio y senadores designados en Chile violaba el derecho a participar en la contienda electoral en condiciones de igualdad. Al respecto subrayó:

(...) en el caso de los senadores vitalicios, si bien se puede afirmar que esta figura ha sido incorporada en algunos Estados miembros (véase por ejemplo, el artículo 148 de la Constitución venezolana de 1961 o el artículo 189 de la Constitución paraguaya), en Chile la figura de la senaduría vitalicia fue impuesta por un régimen *de facto*, lo que implicó una especie de autodesignación del entonces Jefe de Estado de Chile, General Augusto Pinochet. En efecto, mientras que en todos los otros países americanos que tienen esta institución la figura de la senaduría vitalicia se consagra únicamente para los Presidentes que han sido democráticamente electos --con lo cual se podría aceptar una legitimación popular indirecta--, en el caso de Chile se ha aplicado para introducir en el Senado a un ex-Jefe de Estado que no fue electo mediante sufragio auténtico, libre, secreto y universal, según los estándares universalmente aceptados. Resulta en este sentido contradictorio que el primer Presidente electo democráticamente en Chile con base en la Constitución de 1980, Patricio Aylwin, no pudo incorporarse al término de su mandato como senador vitalicio, por no estar comprendido dentro del supuesto constitucional de 6 años continuos en el ejercicio del poder, mientras que el General Augusto Pinochet, quien ejerció *de facto* la Jefatura del Estado sin elección popular sí fue incorporado como senador vitalicio.

Esta situación extraña por demás al propio constitucionalismo democrático chileno, no puede legitimarse con el argumento de que la figura de los senadores designados o vitalicios fue aprobada por la mayoría

⁹² CIDH, Resolución No. 01/90 Casos 9768, 9780 y 9820 (México), 29 de septiembre de 1990, párr. 48.

⁹³ CIDH, Informe Anual 1983-1984, Capítulo IV, párr. 11.

⁹⁴ CIDH, Resolución No. 01/90 Casos 9768, 9780 y 9820 (México), 29 de septiembre de 1990, párr. 49. Ver en ese sentido, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1990-1991, III. Derechos Humanos, derechos políticos y democracia representativa en el sistema interamericano, OEA/Ser.L/V/II.79.rev.1 Doc. 12, 22 de febrero de 1991. Ver también Informe 30/93, Caso 10.804, José Efraín Ríos Montt, Guatemala, 12 de octubre de 1993.

del pueblo chileno en el plebiscito aprobatorio de la Constitución de 1980, pues --aparte de lo señalado anteriormente sobre la falta de garantías en el mencionado proceso electoral-- las mayorías no pueden disminuir o eliminar un derecho tan fundamental como es la posibilidad de elegir efectivamente a sus representantes al poder legislativo. Las mayorías tienen un límite sobre los derechos de las minorías salvaguardados por los derechos humanos. Si así ocurriera, las mayorías pondrían en grave riesgo los derechos de las minorías, en abierto desafío al Estado democrático de derecho. Al respecto, es muy ilustrativa la decisión dictada por la Corte Suprema estadounidense, mediante la cual se declaró la inconstitucionalidad de un referéndum en el Estado de Colorado, en el cual los electores habían aprobado un plan federal, en lugar de la regla "un voto por cada persona". Dicha Corte ratificó el principio de que "el derecho constitucional de un individuo a votar en igualdad de condiciones no puede ser negado ni siquiera por el voto de la mayoría del electorado estatal.

En el caso bajo análisis, conforme ha sido argumentado por los peticionarios, la figura de los senadores designados compromete la legitimidad misma del Estado de derecho al quitar al pueblo soberano (incluidos los peticionarios como ciudadanos) la posibilidad de elegir un número significativo (20.83% hasta ahora) de sus representantes. Esta situación disminuye notablemente la posibilidad de que exista la representatividad necesaria entre el pueblo y sus representantes. Considera esta Comisión que los efectos de esta figura configuran en la práctica un enclave autoritario que ha evitado que culmine la transición a la plena democracia representativa.

(...) La Comisión entiende que los derechos a la igualdad política anteriormente citados establecen la imposibilidad de que los Estados miembros de la Convención Americana den un tratamiento irrazonable distinto o desigual a sus ciudadanos a la hora de elegir a sus representantes. Por ello, estos derechos implican que los Estados partes no pueden reducir o diluir la posibilidad efectiva de elegir a sus representantes, dar mayor fuerza a los votos emitidos por otros miembros del colectivo, así sean representantes populares⁹⁵.

82. Por su parte, en un caso respecto de Guatemala, la CIDH evaluó una condición de ineligibilidad constitucional para el ejercicio de la presidencia y subrayó que:

32.Comprueba la Comisión que el análisis de la condición de inelegibilidad aplicada al señor Ríos Montt debe ser comparado con otras condiciones de inelegibilidad que existen en la legislación comparada constitucional, para verificar si tiene carácter discriminatorio o si excede los límites convencionales. Al respecto recuerda la Comisión que varios regímenes constitucionales establecen como condición de inelegibilidad, en casos por un período determinado, en otros como permanente, el hecho de haber sido titular o ejercido el Poder Ejecutivo por elección.

33.Tendríamos así prescripciones constitucionales por las que altos gobernantes elegidos democráticamente en elecciones no pueden ser reelectos, sea por algún período o de por vida. De considerar la Comisión que el artículo 186 establece una inelegibilidad inconsistente con la Convención, pondría en situación de privilegio a quienes rompen el orden constitucional con respecto a aquellos que acceden constitucional y democráticamente a las altas magistraturas de un país.

34. A mayor abundamiento, considera la Comisión que el derecho constitucional comparado indica diferentes condiciones de inelegibilidad que buscan evitar el nepotismo, el conflicto de intereses (contratistas del Estado, etc.), condición de miembro de órdenes religiosas, de otros poderes o servicios del Estado (magistrados judiciales y militares activos, etc.). Es decir, la defensa de la efectividad de los derechos políticos y de la autenticidad de las elecciones ha llevado a distintas formas de reglamentación de la elegibilidad para ser Presidente de un país, que deben ser consideradas como contexto de apreciación por la Comisión.

35.El mismo razonamiento debe aplicarse al carácter permanente o de por vida de la inelegibilidad. Si es aceptable en el marco del Derecho Constitucional que el Estado establezca constitucionalmente ese

⁹⁵ CIDH, Informe 137/99, Caso 11.863, Andrés Aylwin Azócar y otros, Chile, 27 de diciembre de 1999.

término para los Jefes de Estado elegidos democráticamente (Honduras, México, Colombia; citados), es perfectamente concebible que ese alcance temporal sea aplicado a quienes lideran la ruptura constitucional⁹⁶.

83. La Comisión también recuerda que en distintas decisiones referidas a jueces y juezas tanto la Corte como la CIDH han establecido violaciones al derecho a acceder a un cargo público en condiciones generales de igualdad cuando no se cumplen los criterios para el nombramiento, ascenso, suspensión y destitución de dichos funcionarios o los mismos no son razonables y objetivos⁹⁷.

84. Por su parte, en una serie de casos la Corte Interamericana examinó restricciones a los derechos políticos a la luz del artículo 23.2 de la Convención Americana, concluyendo que los derechos políticos no tienen carácter absoluto pero que sus restricciones o limitaciones deben cumplir con el principio de proporcionalidad. Por ejemplo, en el *caso Yatama vs Nicaragua*, la Corte Interamericana expresó:

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

200. El derecho a tener acceso a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad protege el acceso a una forma directa de participación en el diseño, implementación, desarrollo y ejecución de las directrices políticas estatales a través de funciones públicas. Se entiende que estas condiciones generales de igualdad están referidas tanto al acceso a la función pública por elección popular como por nombramiento o designación. (...)

206. 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. De acuerdo al artículo 23.2 de la Convención se puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a las que se refiere el inciso 1 de dicho artículo, exclusivamente por las razones establecidas en ese inciso. La restricción debe encontrarse prevista en una ley, no ser discriminatoria, basarse en criterios razonables, atender a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo, y ser proporcional a ese objetivo. Cuando hay varias opciones para alcanzar ese fin, debe escogerse la que restrinja menos el derecho protegido y guarde mayor proporcionalidad con el propósito que se persigue.

207. Los Estados pueden establecer estándares mínimos para regular la participación política, siempre y cuando sean razonables de acuerdo a los principios de la democracia representativa. Dichos estándares, deben garantizar, entre otras, la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal, igual y secreto como expresión de la voluntad de los electores que refleje la soberanía del pueblo, tomando en que cuenta que, según lo dispuesto en el artículo 6 de la Carta Democrática Interamericana, “[p]romover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia”, para lo cual se pueden diseñar normas orientadas a facilitar la participación de sectores específicos de la sociedad, tales como los miembros de las comunidades indígenas y étnicas⁹⁸.

⁹⁶ CIDH, Informe 30/93, Caso 10.804, Guatemala, 12 de octubre de 1993.

⁹⁷ Ver por ejemplo Corte IDH. 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. 236, Caso Chocrón Chocrón Vs Venezuela, párr. 135; Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador, párr. 194.

⁹⁸ Corte IDH, Caso Yatama vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C no. 127, párrs. 206-207.

85. Adicionalmente, en el caso *Castañeda Gutman vs México*, la Corte IDH nuevamente estimó que la determinación de la legitimidad a restricciones políticas depende de que se cumpla con el principio de proporcionalidad y desarrolló pautas de interpretación del artículo 23 de la Convención Americana. Subrayó lo siguiente:

149. El derecho y la oportunidad de votar y de ser elegido consagrados por el artículo 23.1.b de la Convención Americana se ejerce regularmente en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores. Más allá de estas características del proceso electoral (elecciones periódicas y auténticas) y de los principios del sufragio (universal, igual, secreto, que refleje la libre expresión de la voluntad popular), la Convención Americana no establece una modalidad específica o un sistema electoral particular mediante el cual los derechos a votar y ser elegido deben ser ejercidos. La Convención se limita a establecer determinados estándares dentro de los cuales los Estados legítimamente pueden y deben regular los derechos políticos, siempre y cuando dicha reglamentación cumpla con los requisitos de legalidad, esté dirigida a cumplir con una finalidad legítima, sea necesaria y proporcional; esto es, sea razonable de acuerdo a los principios de la democracia representativa.

150. Finalmente, el derecho a tener acceso a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad protege el acceso a una forma directa de participación en el diseño, desarrollo y ejecución de las políticas estatales a través de funciones públicas. Se entiende que estas condiciones generales de igualdad están referidas tanto al acceso a la función pública por elección popular como por nombramiento o designación.

(...)153. 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.

161. Como se desprende de lo anterior, la Corte estima que no es posible aplicar al sistema electoral que se establezca en un Estado solamente las limitaciones del párrafo 2 del artículo 23 de la Convención Americana. Sin embargo, las medidas que los Estados adoptan con el fin de garantizar el ejercicio de los derechos convencionales no están excluidas de la competencia de la Corte Interamericana cuando se alega una violación de los derechos humanos previstos en la Convención. Consecuentemente, la Corte debe examinar si uno de esos aspectos vinculados a la organización y reglamentación del proceso electoral y de los derechos políticos, la exclusividad de nominación de candidatos a cargos federales por parte de los partidos políticos, implica una restricción indebida a los derechos humanos consagrados en la Convención⁹⁹.

86. Asimismo, en el caso *López Mendoza vs. Venezuela*, la Corte IDH examinó las sanciones de inhabilitación impuestas al señor López Mendoza por medio de un órgano administrativo y la consiguiente imposibilidad de que registrara su candidatura para un cargo de elección popular y concluyó que:

107. El artículo 23.2 de la Convención determina cuáles son las causales que permiten restringir los derechos reconocidos en el artículo 23.1, así como, en su caso, los requisitos que deben cumplirse para que proceda tal restricción. En el presente caso, que se refiere a una restricción impuesta por vía de sanción, debería tratarse de una “condena, por juez competente, en proceso penal”. Ninguno de esos requisitos se ha cumplido, pues el órgano que impuso dichas sanciones no era un “juez competente”, no hubo “condena” y las sanciones no se aplicaron como resultado de un “proceso penal”, en el que tendrían que haberse respetado las garantías judiciales consagradas en el artículo 8 de la Convención Americana.

⁹⁹ Corte IDH. Caso *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C no. 184, párrs. 149 y ss.

108. La Corte estima pertinente reiterar que “el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención²¹⁰ y que sus titulares, es decir, los ciudadanos, no sólo deben gozar de derechos, sino también de “oportunidades”. Este último término implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos²¹¹. En el presente caso, si bien el señor López Mendoza ha podido ejercer otros derechos políticos (supra párr. 94), está plenamente probado que se le ha privado del sufragio pasivo, es decir, del derecho a ser elegido.

109. En virtud de lo que antecede, la Corte determina que el Estado violó los artículos 23.1.b y 23.2 en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana, en perjuicio del señor Leopoldo López Mendoza¹⁰⁰.

87. En el Informe de Fondo del caso Petro, la CIDH siguiendo el precedente del caso López Mendoza determinó que el Estado violó los derechos políticos del señor Gustavo Petro, al imponerle la sanción de inhabilitación y destitución por vía administrativa de manera contraria a lo establecido en el artículo 23.2 de la Convención Americana. Al respecto, razonó que:

La Comisión entiende que la exigencia de que se trate de una condena penal en firme se explica pues si bien la destitución e inhabilitación de un funcionario de elección popular que pudo haber incurrido en infracciones meramente administrativas que no constituyen delitos podría perseguir el fin legítimo de evitar que personas no idóneas ejerzan la función pública, existen medios menos lesivos para el logro de dicho fin, lo que debe ser evaluado tomando en cuenta que tal como lo indicó el Tribunal Europeo es, en principio, al electorado al que en el marco del juego democrático, le corresponde determinar mediante el derecho al sufragio activo, la idoneidad de los candidatos para ejercer la función pública. Además de que existen medios menos lesivos, en todo caso, la sanción de destitución e inhabilitación de un funcionario de elección popular por infracciones meramente administrativas que no constituyen delitos, no satisface el estándar de proporcionalidad estricta en tanto el grado de afectación que tiene en los derechos políticos tanto de la persona destituida e inhabilitada como de la sociedad en su conjunto, es especialmente intenso, frente a un mediano logro de garantizar la idoneidad de las personas para ejercer la función pública cuando estos pudieron haber cometido infracciones administrativas que si bien pueden revestir cierta gravedad, al no llegar a la entidad de un delito, no logra justificar la afectación intensa a los derechos políticos en los términos explicados¹⁰¹.

88. También, en el caso *Arguelles vs Argentina*, la Corte Interamericana evaluó una sanción inhabilitación impuesta por vía penal a la luz del artículo 23 de la Convención Americana. La Honorable Corte destacó que:

224. Ahora bien, la Corte ha precisado las condiciones y requisitos que deben cumplirse al momento de regular o restringir los derechos y libertades consagrados en la Convención²⁰⁵ y procederá a analizar, a la luz de los mismos, el requisito legal bajo examen en el presente caso.

225. Respecto de si la restricción cumple con el requisito de legalidad, ello significa que las condiciones y circunstancias generales que autorizan una restricción al ejercicio de un derecho humano determinado deben estar claramente establecidas por ley. La norma que establece la restricción debe ser una ley en el sentido formal y material. En el caso concreto la pena de inhabilitación absoluta estaba prevista en el artículo 19 del Código Penal argentino y su modalidad regulada en el artículo 20-ter, de manera que cumplió con ese primero requisito.

¹⁰⁰ Corte IDH. Caso López Mendoza vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011. Serie C no. 233, párrs.107-109.

¹⁰¹ CIDH, Informe N° 130/17, Caso N° 13.044. Fondo. Gustavo Francisco Petro Urrego.Colombia. 25 de octubre de 2017

226. El segundo límite de toda restricción se relaciona con la finalidad de la medida restrictiva; esto es, que la causa que se invoque para justificar la restricción sea permitida por la Convención Americana, prevista en disposiciones específicas que se incluyen en determinados derechos (por ejemplo las finalidades de protección del orden o salud públicas, de los artículos 12.3, 13.2.b y 15, las reglamentaciones de los derechos políticos, artículo 23.2, entre otras), o bien, en las normas que establecen finalidades generales legítimas (por ejemplo, “los derechos y libertades de las demás personas”, o “las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática”, ambas en el artículo 32)209. La pena accesoria de inhabilitación perpetua en el presente caso se refiere precisamente a uno de los supuestos que permite al Estado “reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades” protegidos en el artículo 23.1, cual sea la “condena, por juez competente, en proceso penal”.

227. Ahora resta definir si aun cuando la medida sea legal y persiga un fin permitido por la Convención, si ella es necesaria y proporcional. Con el fin de evaluar si la medida restrictiva bajo examen cumple con este último requisito, la Corte debe valorar si la misma: a) satisface una necesidad social imperiosa, esto es, está orientada a satisfacer un interés público imperativo; b) es la que restringe en menor grado el derecho protegido, y c) se ajusta estrechamente al logro del objetivo legítimo.

228. Al respecto, la pena de inhabilitación perpetua fue ordenada por el Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas (supra párr. 81) y posteriormente confirmada por la Cámara Nacional de Casación Penal (supra párr. 94), cuya sentencia será considerada como definitiva en el presente análisis. 229. En lo que concierne la naturaleza y la duración de la pena de inhabilitación, los artículos 19 y 20-ter del Código Penal argentino, así como la argumentación del Estado en el presente caso, dan cuenta que dicha pena es una privación de derechos de naturaleza laboral (privación de empleos y cargos públicos), electoral (privación del derecho a votar y ser votado) y previsional (suspensión del goce de la jubilación o retiro). Además, respecto a la duración de la medida, ella no tiene naturaleza infinita o perpetua, sino es condicionada a la reparación de los daños causados “en la medida de lo posible” y al plazo de 10 años.

230. De lo anterior, la Corte considera que la medida fue aplicada para satisfacer una condena penal relacionada a la comisión de delitos económicos perpetrados en contra de la Fuerza Aérea Argentina y tenía como objetivo proteger el erario, evitando que una persona condenada por delitos de defraudación y falsedad pudiera acceder a cargos públicos y participar de elecciones durante determinado período. Con relación al supuesto de restringir en menor grado el derecho protegido – en el presente caso los derechos políticos de los condenados – la Corte considera que la medida no fue permanente, sino limitada al plazo determinado en ley (...)102.

89. En conclusión, la CIDH subraya que el artículo 23 de la Convención Americana protege los derechos políticos y tiene distintos componentes que abarcan el derecho al sufragio activo y pasivo mediante elecciones periódicas, auténticas y realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores. Igualmente se protege el derecho de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas del país. Por otra parte, tanto la CIDH como la Corte Interamericana han subrayado que los derechos políticos no tienen carácter absoluto por lo que pueden ser limitados siempre que se cumpla con establecer restricciones razonables, esto es, que cumplan con el principio de proporcionalidad.

D. Consideraciones específicas en cuanto al análisis de las restricciones permisibles a la reelección presidencial

90. Como se ha indicado, los derechos políticos no tienen un carácter absoluto y son susceptibles de ser restringidos siempre que tales restricciones sean proporcionales. La Comisión considera en este

¹⁰² Corte IDH. Caso Arguelles y otros vs. Argentina. Excepciones Preliminares Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2014. Serie C no. 228, párr. 228 y ss.

sentido, que lo anterior resulta relevante a efectos de determinar la compatibilidad de las restricciones a la reelección presidencial con la Convención Americana.

91. Al respecto, la Comisión nota en primer lugar, una serie de decisiones a nivel internacional y comparado, donde distintos tribunales han analizado restricciones o condiciones de ineligibilidad para el ejercicio de cargos públicos. Si bien las decisiones que se citan a continuación tienen relevancia en los distintos modelos de reelección, a criterio de la CIDH, la posibilidad de obtener las ventajas indebidas mencionadas se encuentra acentuada en un modelo de reelección indefinida en los que directamente el gobernante de turno puede usar su cargo para influir en el electorado y obtener una posición de superioridad frente a sus rivales que puede afectar su derecho a participar en condiciones de igualdad.

92. En el caso *Gitonas y otros contra Grecia*, el *Tribunal Europeo de Derechos Humanos* estableció que la anulación de la elección de cinco diputados por haber ejercido unas funciones públicas que daban lugar a la inelegibilidad durante más de tres meses en los tres años anteriores a las elecciones, no violó el artículo 3 del Protocolo número 1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que se refiere al derecho a elecciones libres. El tribunal estimó lo siguiente:

El Tribunal observa que el párrafo 3 del artículo 56 de la Constitución, que se aplicó en el caso de los solicitantes, establece motivos de descalificación que son relativos y finales en ciertas categorías de titulares de cargos públicos, incluidos los funcionarios públicos asalariados y los miembros del personal de entidades de derecho público y empresas públicas: no pueden presentarse a elecciones y ser elegidos en cualquier circunscripción en la que hayan desempeñado sus funciones durante más de tres meses en los tres años anteriores a las elecciones; Además, la descalificación se mantendrá a pesar de la renuncia previa de un candidato (...)

Dicha descalificación, para la cual existen disposiciones equivalentes en varios Estados miembros del Consejo de Europa, tiene un doble propósito que es esencial para el buen funcionamiento y la defensa de los regímenes democráticos, a saber, garantizar que los candidatos de diferentes convicciones políticas disfruten de los mismos medios de influencia (ya que los titulares de cargos públicos en ocasiones pueden tener una ventaja injusta sobre otros candidatos) y proteger al electorado de la presión de los funcionarios que, debido a su posición, deben tomar muchas decisiones, y a veces importantes, y disfrutar de un prestigio considerable en los ojos del ciudadano común, cuya elección de candidato podría verse influenciada.

El Tribunal no puede llegar a ninguna otra conclusión; No hay nada en las sentencias del Tribunal Supremo Especial que sugiera que las anulaciones fueran contrarias a la legislación griega, arbitrarias o desproporcionadas, o frustraron "la libre expresión de la opinión de la gente en la elección de la legislatura" (...)En consecuencia, no ha habido violación del Artículo 3 del Protocolo No. 1 (P1-3)¹⁰³.

93. Por su parte, el *Tribunal Constitucional Alemán* declaró en un caso que el Estado federal violó el derecho de una persona de participar en condiciones de igualdad en un proceso electoral, realizando las siguientes consideraciones:

(...) La igualdad democrática significa que las mayorías que están gobernando en un determinado momento y las minorías de oposición, tengan por principio, las mismas oportunidades en la campaña electoral para obtener votos. La garantía de equidad en la contienda en las campañas es un elemento

¹⁰³ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Caso *Gitonas y otros vs. Grecia*. Sentencia de 1 de julio de 1997.

imprescindible en el proceso formativo libre y abierto de la orientación y voluntad del pueblo, como lo constituyó la Ley Fundamental.

El derecho de los partidos políticos a la equidad en la contienda fue reconocido para su ejercicio durante el proceso electoral. Su aplicación se fue extendiendo a las precampañas. También tiene aplicación válida en las campañas electorales en la democracia de masas, siempre que estén influidas por las autoridades públicas (...). Ese derecho se ve violado cuando los órganos del Estado se inclinan a favor de un partido político o candidato en las elecciones o interfieren en perjuicio de alguno de ellos.

El límite que impone la Ley Fundamental a la labor de relaciones públicas y la propaganda electoral también puede ser transgredido si las publicaciones oficiales del gobierno federal, a pesar de limitarse a dar información objetiva al ciudadano, es decir, sin que se identifique su contenido o su presentación como medidas propagandistas, sirve para beneficiar su propio objetivo de conservar el poder a favor de un determinado partido político, porque se hace en el periodo preelectoral. Este tipo de información no está en el escenario político, en realidad, puede apreciarse sólo en el contexto para encontrar coherencia en situaciones manifiestas. El hecho de que el gobierno informe periódicamente al ciudadano de sus logros y éxitos por medio de las relaciones públicas, tiene como consecuencia efectos que también favorecen a los partidos políticos que conforman el gobierno. Esto no es inconstitucional, siempre que la publicación en cuestión no esté directamente relacionada con el periodo preelectoral y, por tanto, influya de forma limitada como propaganda en las elecciones. Sin embargo, el gobierno federal violaría su prohibición de no interferir en la decisión electoral del ciudadano al favorecer a determinado partido político o promover su permanencia en el poder, si publicara durante el periodo preelectoral material que por su contenido y presentación es prohibido, en especial, si fuera en forma de informes relacionados con la gestión, la productividad y los logros de manera ostentosa y en gran cantidad o que no previniera su distribución con propósitos propagandísticos durante las elecciones.

Cuando se transgrede este límite, la probable influencia de tales publicaciones en la formación de opinión política del votante deja de estar justificada constitucionalmente, pero cuándo exactamente el límite se transgrede, no puede determinarse de forma general. Esto depende, sobre todo, del número y alcance de las medidas, la proximidad del tiempo de la elección y la intensidad de la campaña electoral. Cuanto más se acerquen las publicaciones al comienzo de la "fase caliente" de la campaña electoral, menos se pueden excluir sus efectos sobre el resultado electoral. Por esta razón, aquí el deber y la competencia del gobierno de proporcionar al ciudadano información objetiva sobre hechos políticos pasados, eventos y logros se debe limitar, en la medida de lo posible, en beneficio del deber de mantener la formación de la voluntad del pueblo para las elecciones libre de interferencia estatal. La obligación del gobierno federal de abstenerse de cualquier influencia partidista en las elecciones debe resultar finalmente en la máxima moderación y la prohibición de todo trabajo de transparencia por medio del patrimonio estatal en forma de los llamados informes de trabajo, informes de desempeño o informes de resultado. En la "fase caliente de la campaña electoral", este tipo de publicaciones generalmente adquieren el carácter de medios de publicidad partidistas en la disputa electoral, lo cual está prohibido al gobierno conforme a la Constitución (...)

Lo que también puede indicar que hay intervención partidista en la campaña electoral es si el gobierno federal hace pública su intención de "permanecer en el cargo público", porque está entregando informes positivos de lo que cumplió y logró durante su gestión, así asegura que es el único que puede ofrecer las garantías para un futuro seguro, y esto lo hace durante el periodo preelectoral. (...) En el período previo a las elecciones, utilizando fondos del patrimonio público del orden de 10 millones de marcos alemanes, el

gobierno federal, realizó una serie de anuncios de gran formato publicados en diarios y revistas, violando el principio de neutralidad lo que tuvo un efecto partidista en las elecciones federales¹⁰⁴.

94. Asimismo, la *Corte de Constitucionalidad de Guatemala*, en un caso, declaró que la ex esposa del Presidente de turno, no podía participar como candidata presidencial, tomando en cuenta que el artículo 186 c) de la Constitución establece que no podrán optar al cargo de Presidente o Vicepresidente de la República los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad del Presidente o Vicepresidente de la República cuando este se encuentre ejerciendo la Presidencia. En dicha decisión efectuó consideraciones con relevancia para la presente solicitud de opinión consultiva:

(...) desde la mitad del siglo pasado hasta la actualidad ha existido prohibición para que quienes son parientes del Presidente de la República puedan optar a dicho cargo. Con ello también es atinente al caso inferir que los constituyentes de aquellos textos pretendieron evitar una transmisión dinástica o el nepotismo respecto del cargo de Presidente de la República, y preservar de esa manera el principio de alternabilidad en el ejercicio del poder en el cargo antes citado. La historia contemporánea mundial y las tendencias modernas de la democracia propugnan por positivar el principio antes aludido, evitándose prolongaciones indebidas en el ejercicio del poder que, desde luego, predisponen el surgimiento de dictaduras en las que el derecho a vivir en una democracia genuina se ve notoriamente restringido, y en igual sentido los derechos fundamentales que en un régimen democrático se pretende garantizar su adecuado goce.

(...) Al aplicar este método de interpretación (finalista) en el contenido del literal c) del artículo 186 de la Constitución, se llega a la misma conclusión a la que sobre dicho precepto arribó la Corte de Constitucionalidad, en la opinión consultiva de dieciséis de noviembre de mil novecientos ochenta y nueve (Expediente 212-89), que es en cuanto a la prohibición contenida en este inciso, que el legislador constituyente pretendió —evitar una transmisión dinástica o nepótica del poder o de que un candidato a un cargo de elección popular pudiera participar en el evento electoral en condiciones de superioridad frente a los otros, con clara vulneración del principio de igualdad que el sistema democrático adopta¹⁰⁵.

95. La CIDH reitera que, si bien el Sistema Interamericano no establece una modalidad específica o un sistema electoral particular mediante el cual los derechos a votar y ser elegido deben ser ejercidos, dicho modelo debe ser compatible con los principios de la democracia representativa. Asimismo, la Convención establece determinados estándares dentro de los cuales los Estados pueden legítimamente regular los derechos políticos, siempre que dicha reglamentación cumpla con el principio de proporcionalidad. Por ello, para evaluar restricciones al derecho a la reelección presidencial corresponderá analizar los siguientes elementos: i) legalidad de la restricción, esto es, si se encontraba prevista en ley en sentido formal y material; ii) la existencia de un fin legítimo; iii) la idoneidad, es decir, la determinación de si existe una relación lógica de causalidad de medio a fin entre la distinción y el fin que se persigue; (iii) la necesidad, esto es, la determinación de si existen alternativas menos restrictivas e igualmente idóneas; y (iv) la proporcionalidad en sentido estricto, es decir, el balance de los intereses en juego y el grado de sacrificio de uno respecto del otro.

96. Por ello, en un supuesto en que se establezca que una limitación máxima de periodos presidenciales que puede ejercer un presidente y que conlleva la restricción al ejercicio de sus derechos políticos en cuanto a posible candidato para la presidencia, debe tomarse en cuenta si la limitación se encuentra prevista en la ley en sentido formal y material, esto es, si existe una ley que

¹⁰⁴Tribunal Constitucional Federal Alemán, [Sentencia BVerfGE 44, 125, V-1](#).

¹⁰⁵ Corte de Constitucionalidad, Apelación de Sentencia de Amparo, Expediente 2906-2011, 8 de agosto de 2011.

establezca la limitación, y si la misma cumple con los requerimientos del principio de legalidad establecido en el artículo 9 de la Convención Americana.

97. Por otra parte, la restricción deberá tener un fin legítimo. Como ha sido indicado a lo largo de este escrito, existen distintos fines legítimos para la limitación de las reelecciones presidenciales tales como: 1) garantizar el principio de alternancia en el poder, esencial para la democracia representativa; 2) impedir la concentración de poder y el debilitamiento del sistema de pesos y contrapesos que permite fiscalizar adecuadamente el ejercicio de la función pública; 3) garantizar el derecho a participar en condiciones de igualdad en un proceso electoral así como la autenticidad de las mismas.

98. En cuanto a la idoneidad de la medida, la CIDH observa que limitar el número de reelecciones presidenciales contribuye a los fines indicados, pues tiende a evitar que mediante el paso del tiempo se erosionen las instituciones democráticas y que las funciones de los órganos de control se hagan inefectivas o nugatorias, o que el presidente en ejercicio haga uso de su cargo para obtener ventajas indebidas frente a otros candidatos que participan en una contienda electoral.

99. Asimismo, en cuanto a la necesidad y proporcionalidad en sentido estricto de la restricción es particularmente importante hacer notar la relevancia que tienen los límites a la reelección presidencial como medio menos lesivo para que al tiempo que una persona puede ejercer la titularidad del Ejecutivo en ejercicio de sus derechos políticos, no sean afectados severamente otros intereses o derechos en juego; en particular, se trata del derecho al sufragio pasivo de una persona para participar en un proceso electoral en condiciones de igualdad, el derecho a la democracia representativa, la alternancia en el ejercicio del poder, las elecciones auténticas y todo lo que ello posibilita en términos de respeto y garantía a los derechos humanos en los sistemas democráticos, tal como ha sido desarrollado en el presente escrito.

100. Asimismo, en este análisis, la Comisión observa que el carácter desproporcionado que tendría la reelección indefinida, resulta aún más evidente cuando la concentración del poder en cabeza del Ejecutivo es tal que, sin tener límites en cuanto a su ejercicio, en ausencia de cualquier control o contrapeso, deriva en gobiernos autoritarios o dictatoriales que, en ausencia de debidos contrapesos, hacen a su vez uso del aparato estatal para silenciar, amenazar u hostigar a las personas y candidaturas opositoras o disidentes, afectando el ejercicio de derechos políticos, la libertad de expresión y asociación, existiendo incluso persecuciones y graves violaciones a derechos humanos.

101. Tomando en cuenta estos aspectos, y si bien es importante verificar las salvaguardas o garantías del ejercicio de los derechos políticos específicas que puedan existir en cada Estado, la Comisión estima que las limitaciones a la reelección presidencial indefinida cumplen con el principio de proporcionalidad y, por ende, serían compatibles con el artículo 23 de la Convención Americana, en los términos indicados con anterioridad. Si bien también en ocasiones se indica que prohibir la reelección presidencial indefinida podría representar también limitaciones a la voluntad popular en supuestos en los que querría reelegir a una persona a pesar de las limitaciones legales establecidas, la CIDH coincide con lo indicado por la Comisión de Venecia en cuanto a que los límites a la reelección presidencial son asimismo “una restricción autoimpuesta al poder del pueblo de elegir libremente a un representante con el objetivo de mantener un sistema democrático”¹⁰⁶.

¹⁰⁶ Comisión Europea para la Democracia a través del derecho (Comisión de Venecia), 29 de marzo de 2018.

102. En este sentido, la CIDH estima que no solamente no resultaría violatorio de la Convención Americana limitar las reelecciones presidenciales, sino que resulta incluso imperativo que los Estados impongan restricciones que cumplan con el principio de proporcionalidad, pues como se ha indicado a lo largo del presente escrito, sólo a través del ejercicio efectivo de la democracia los derechos humanos pueden garantizarse a plenitud, por lo que esta es un presupuesto fundamental para que los Estados cumplan con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos ante los órganos del Sistema Interamericano.

E. Conclusión

103. La Comisión recuerda que, a la luz de todo el recuento realizado con anterioridad, surge que la democracia representativa es central para el sistema interamericano, habiendo sido reconocido incluso como un derecho. La democracia representativa es esencial para que no solo los derechos políticos, sino todos los derechos reconocidos en la Convención Americana y otros instrumentos interamericanos puedan garantizarse a plenitud. La importancia de la democracia no solamente ha reconocida al interpretar el artículo 23 de la Convención Americana en relación con otros artículos como el derecho a la libertad de expresión, sino con la adopción de la Carta Democrática Interamericana.

104. Por otra parte, tal como se indicó, el artículo 23 de la Convención Americana protege el derecho al sufragio activo y pasivo, la autenticidad de elecciones realizadas por sufragio universal e igual que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores y el derecho a tener acceso en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas del país. Finalmente, dicho artículo establece las condiciones de reglamentación de los derechos políticos y ha sido el criterio tanto de la Corte como de la Comisión, que las limitaciones a dichos derechos deben cumplir con el principio de proporcionalidad que abarca los siguientes elementos: i) legalidad de la restricción, esto es, si se encontraba prevista en ley en sentido formal y material; ii) la existencia de un fin legítimo; iii) la idoneidad, es decir, la determinación de si existe una relación lógica de causalidad de medio a fin entre la distinción y el fin que se persigue; (iii) la necesidad, esto es, la determinación de si existen alternativas menos restrictivas e igualmente idóneas; y (iv) la proporcionalidad en sentido estricto, es decir, el balance de los intereses en juego y el grado de sacrificio de uno respecto del otro¹⁰⁷.

105. En cuanto al tema que ocupa la consulta, la Comisión resalta que no existe un derecho a la reelección indefinida en el ámbito del sistema interamericano, y, por el contrario, como se indicó, periodos extensos del ejercicio de la presidencia ponen en riesgo el ejercicio de la democracia representativa y del efectivo respeto a los derechos humanos, pues genera una mayor concentración de poder y riesgo de abuso del mismo, sin posibilidad de sistemas de vigilancia o pesos y contrapesos efectivo. La CIDH subraya que si bien la concentración de poder y las consiguientes afectaciones a derechos o componentes de derechos protegidos por la Convención Americana pueden ocurrir en cualquier sistema de elección o reelección presidencial y por ello es necesario que los Estados tomen las medidas necesarias para cumplir con sus obligaciones internacionales, los riesgos se potencian en modelos de reelección indefinida, porque ella permiten que un gobernante se concentre en los poderes que ejerce, lo cual puede erosionar las instituciones democráticas, haciendo nugatorias o poniendo en gran fragilidad las necesarias labores de vigilancia y control sobre el Poder Ejecutivo y pudiendo afectar mediante sus facultades de nominación, la independencia de los otros organismos del Estado. Ello tiene incidencia directa en distintos derechos humanos protegidos por el Sistema Interamericano. Esta misma erosión de las

¹⁰⁷ Corte IDH. Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C no. 184, párrs. 149 y ss.

instituciones democráticas y concentración de poder puede llegar a afectar la autenticidad de las elecciones que, como se indicó, abarcan tanto las condiciones generales en las que se desarrolla un proceso electoral como fenómenos vinculados con el sistema legal e institucional que organiza las elecciones y que ejecuta las acciones del acto electoral. En resumen, como se indicó, solo a través del ejercicio efectivo de la democracia pueden garantizarse los derechos humanos a plenitud. El sistema democrático y la vigencia del Estado de derecho son cruciales para la efectiva protección de los derechos humanos y, en contraposición, la plena garantía de los derechos humanos no es posible sin el reconocimiento efectivo e irrestricto de los derechos políticos¹⁰⁸.

106. Igualmente, y más allá de los problemas que representan los sistemas de reelección indefinida para la democracia representativa, la Comisión también considera pertinente recordar a los Estados que en la medida en que los distintos regímenes de reelección, pueden afectar atributos esenciales que integran los derechos políticos, tales como el derecho al sufragio pasivo y la libre expresión de la voluntad de los electores a través del sufragio universal, así como otros derechos humanos tales como la libertad de expresión y la libertad de asociación. La CIDH bajo esta óptica, evalúa el impacto de regímenes de reelección en otros derechos humanos, bajo un escrutinio riguroso, tomando en cuenta que estos tienen la virtualidad de incidir significativamente en el juego democrático por lo que, los Estados deben velar porque ningún sistema afecte la democracia representativa ni derechos humanos consagrados en el Sistema Interamericano.

107. En conclusión, la Comisión considera que, dado que los Estados cuentan con posibilidades para regular y tomar sus decisiones en relación con la manera en que ejercerán la democracia representativa, al tiempo de salvaguardar el ejercicio del derecho a ser votado y el pleno ejercicio de los derechos políticos, resulta permisible que establezcan restricciones atendiendo al principio de proporcionalidad teniendo en cuenta los principios inherentes a la democracia representativa como la alternancia en el poder y el sistema de pesos y contrapesos.

108. Existen diversas razones o fines legítimos para limitar las posibilidades de reelección presidencial tales como garantizar el principio de alternancia en el ejercicio del poder público, evitar la concentración de poder, tomando en cuenta que las o los presidentes suelen tener facultades de nominación en los organismos de control e incluso en el Poder Judicial, lo cual incidiría en el principio de pesos y contrapesos. Otra finalidad legítima está orientada a garantizar el derecho a ser electo en condiciones de igualdad, pues en un proceso electoral un gobernante de turno que ha ejercitado el poder por plazos largos puede obtener ventajas indebidas o encontrarse en posición más favorable sobre el electorado que afectan el derecho al sufragio pasivo en condiciones de igualdad.

109. Aunque no corresponde en abstracto determinar un número mínimo o máximo de periodos presidenciales que puede desempeñar una persona en ejercicio de sus derechos políticos, la Comisión enfatiza que periodos extensos de ejercicio de la presidencia por la misma persona, lo cual se suma en muchas oportunidades a determinados contextos donde no existen salvaguardas o garantías adecuadas, pueden traducirse en serios riesgos para el propio sistema de democracia representativa, pilar fundamental del Sistema Interamericano. En efecto, en la medida en que el gobernante de turno tiene facultades de nominación en los órganos de control y en los otros poderes de gobierno, su permanencia prolongada o indefinida puede generar una concentración de poder que haga ilusorio el equilibrio institucional a través del sistema de pesos y contrapesos, y termine por socavar las bases de la democracia como lo son la alternancia en el ejercicio y acceso al poder como garantía del pluralismo. Ello además podría afectar el ejercicio de otros derechos, tanto

¹⁰⁸CIDH, Informe Anual 2008, OEA/Ser.L/V/II.134, Doc. 5, Rev. 1, 25 febrero 2009, Capítulo IV, Cuba, párr. 162.

el derecho al sufragio activo y pasivo, el derecho a contar con elecciones periódicas auténticas, como en el derecho de tener acceso a las funciones públicas del país en condiciones de igualdad. Lo anterior, sumado a los peores escenarios que han sido conocidos en la región, donde la concentración del poder en forma prolongada ha derivado en gobiernos autoritarios o dictatoriales que, en ausencia de debidos contrapesos, han derivado en persecuciones a las personas opositoras y graves violaciones a derechos humanos. Ante aspectos como los indicados, la Comisión observa que la reelección indefinida sería contraria a la Convención Americana y no solamente resultaría permisible, sino también imperativa la restricción de las posibilidades de reelección con los objetivos de salvaguardar los valores intrínsecos a la democracia representativa y el respeto y garantía de los derechos humanos.

Washington DC, 31 de julio de 2020