



ESCRITO DE OBSERVACIONES SOBRE LA SOLICITUD DE OPINIÓN CONSULTIVA DEL ESTADO DE COLOMBIA ANTE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

RELATIVO A LA

“FIGURA DE LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL INDEFINIDA EN EL CONTEXTO DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS”

QUE PRESENTA LA

ACADEMIA INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE COAHUILA, MÉXICO

Grupo de Investigación de la Línea de Generación y Aplicación del Conocimiento “Derechos Humanos, Derecho Internacional, Comparado y Constitucional”

Irene Spigno. Directora de la AIDH

José Antonio Estrada Marún. Secretario Académico

Yessica Esquivel Alonso. Directora del Centro de Derechos Civiles y Políticos

Luis Efrén Ríos Vega. Investigador

Sergio Díaz Rendón. Investigador

Rodrigo Santiago Juárez. Investigador

Carlos Alfredo Dávila Aguilar. Auxiliar de investigación

Karla Victoria González Briones. Auxiliar de investigación

Saltillo, Coahuila de Zaragoza (México), a 18 de mayo de 2020.

“Figura de la reelección presidencial indefinida en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”

SUMARIO: I. Introducción. II. Bloque 1. Reelección presidencial y derechos humanos en el sistema interamericano. III. Bloque 2. Reelección presidencial indefinida y responsabilidad internacional del Estado. IV. Conclusión. V. Referencias bibliográficas.

I. INTRODUCCIÓN

Existe una tendencia política en América Latina, desde inicios de la década del noventa, hacia la constitucionalización de la reelección presidencial. Comenzando por los casos de Perú (1993), Argentina (1994) y Brasil (1997), estos cambios se limitaron a la reelección inmediata limitada a un solo período adicional. En la mayoría de estos casos, quienes han impulsado el cambio constitucional han buscado también ser sus primeros beneficiarios, suscitando así sospechas sobre una posible regresión autoritaria en el contexto de democracias poco consolidadas y con un pasado autoritario reciente.

Entre estos cambios, destacan aquellos que han impulsado la *reelección presidencial de manera indefinida*. El primero de ellos fue Venezuela en 2009, seguido por Nicaragua en 2014, Ecuador en 2015 (derogada en febrero de 2018), Honduras en 2016 y Bolivia en 2017. De estos cinco casos, tres han llevado a cabo el cambio por la vía judicial: Nicaragua, Honduras y Bolivia.

Estos tres casos de cambio constitucional hacia la reelección indefinida por la vía del poder judicial comparten otra característica en común: los fallos de los tribunales constitucionales ordenan una inaplicación de las restricciones constitucionales propias, alegando que *existe un derecho humano a la reelección del presidente* protegido por el artículo 23 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, y que, ante la disyuntiva entre las dos normas, han optado por aplicar la menos restrictiva de los derechos humanos.

En los años recientes, el régimen de libertades civiles y la estabilidad política ha sufrido un desgaste considerable en los tres países, con intentos de golpes de Estado, intervención de las fuerzas armadas y denuncias de elecciones fraudulentas ante los organismos internacionales.

En este contexto, la Academia Interamericana de Derechos Humanos se congratula de la iniciativa de la República de Colombia por la que solicita una Opinión Consultiva a la

Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la materia, así como de la admisión de la solicitud por parte de la Corte.

Este documento permitirá desahogar en dos bloques la consulta respondiendo directamente a las diversas preguntas que plantea la República de Colombia. De tal suerte, que las contestaciones coadyuven a desestimar los diversos argumentos aportados a favor de la reelección indefinida. Asimismo, intentamos ponderar en su justa dimensión las implicaciones para la democracia que trae consigo la figura de la reelección indefinida. Con ello, la Academia Interamericana de Derechos Humanos propone contribuir al diálogo internacional en materia de derechos políticos y apuntalar los valores democráticos en nuestra región.

II. BLOQUE 1. REELECCIÓN PRESIDENCIAL Y DERECHOS HUMANOS EN EL SISTEMA INTERAMERICANO

1. A la luz del Derecho Internacional, ¿es la reelección presidencial indefinida un derecho humano protegido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos?

La reelección, en ninguna de sus modalidades, es un derecho humano a la luz del Derecho Internacional.

La Comisión de Venecia se ha pronunciado expresamente en este sentido, al afirmar que: “no existe un derecho humano específico y diferenciado a la reelección. La posibilidad de postularse para un cargo para otro período previsto en la constitución *es una modalidad o una restricción del derecho a la participación política* y, específicamente, a contender por un cargo” (Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho 2018: 18-19).

Por su parte, la Corte IDH solo reconoce el derecho político a la participación política y a postularse en elecciones libres y auténticas. En este sentido, señala que “el artículo 23.1 de la Convención establece que todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades, los cuales deben ser garantizados por el Estado en condiciones de igualdad: i) a la participación en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por representantes libremente elegidos; ii) a votar y a ser elegido en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de los electores; y iii) a acceder a las funciones públicas de su país” (Corte IDH, *Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*, 6 agosto 2008: párr. 144).

Del mismo modo, se ha señalado que el artículo 23 de la Convención IDH reconoce la participación política, lo que implica la obligación de “garantizar con medidas positivas que todas las personas que formalmente sean titulares de derechos políticos tengan la

oportunidad real para ejercerlos (...) es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación” (Corte IDH, *Caso Yatama vs. Nicaragua*, 23 junio 2006: párr. 49, *Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*, 6 agosto 2008: párr. 144). Asimismo, “la participación política 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 (*Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*, 6 agosto 2008: párr. 148).

De la lectura conjunta tanto del informe de la Comisión de Venecia como por lo resuelto por la Corte IDH se desprende que los derechos políticos suponen el derecho de toda persona a optar por un cargo público y, en caso de obtener los votos necesarios, asumir dicha responsabilidad en los distintos niveles de gobierno. Por tanto, el derecho humano se ve satisfecho al momento de poder optar por un cargo público, en el que puede resultar ganador o no serlo. No obstante, de ahí no se deriva un derecho humano a la reelección, pues esto último, además de depender de la manera en que se conforma la Constitución de cada país, implica la posibilidad de un servidor público de someterse nuevamente a la votación popular para que la sociedad decida, de acuerdo al procedimiento político y electoral correspondiente, si ejerce el cargo para un segundo mandato.

Es decir, la reelección se constituye como una posibilidad constitucional y legal, pero no como un derecho humano, pues el derecho reconocido en cada Constitución y el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos es el de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; 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 de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. ¿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?

El artículo 23 de la Convención Americana establece la obligación de los Estados para la protección de los derechos políticos de la ciudadanía *en términos generales*. Este carácter implica que cada Estado tiene la soberanía para regular la protección a cada uno de estos derechos en lo particular, y para regular límites razonables a las diversas

modalidades de ejercicio de los derechos políticos, en tanto no se vulneren los elementos esenciales protegidos por dicho artículo.

De lo anterior se deriva que las normas constitucionales y sus leyes reglamentarias son *necesariamente* más acotadas que las disposiciones generales de la Convención Americana. Esta característica intrínseca de una norma diseñada para un contexto específico no implica por sí misma una *restricción* indebida a los derechos políticos fundamentales, como lo han pretendido los tribunales constitucionales de Bolivia, Honduras y Nicaragua en años recientes¹, al ordenar la inaplicación de sus propias normas constitucionales en favor de una norma internacional, que califican como menos restrictiva de los derechos políticos: en particular, del supuesto derecho humano a la reelección.

Los derechos políticos fundamentales a los que el artículo 23, numeral 1 de la Convención Americana hace referencia son:

- a) derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) derecho 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) derecho de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Asimismo, el numeral 2 establece que “la ley debe reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción y capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”.

Si bien el numeral 2 del mismo artículo no menciona expresamente la condición de ocupar el cargo en disputa como una de las razones legítimas para regular los derechos citados, la justificación para regular la reelección se deriva del inciso c: tener acceso, *en condiciones de igualdad*, a las funciones políticas de su país.

Este principio de contienda equitativa forma parte de la jurisprudencia de la Corte (Corte IDH, *Yatama vs. Nicaragua*, 23 junio 2006: párr. 197-199), y en el contexto de los

¹ Ver Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua, *Recurso de Amparo, expediente núm. 602-09, Sentencia núm. 504*, 19 octubre 2009; Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Honduras, *Recurso de Inconstitucional vía Acción RI-1343-2014 acumulada con RI-0243-2015*, 22 abril 2015, y; Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia, *Acción de Constitucionalidad Abstracta, Expediente 20960-2017-42-AIA, Sentencia Constitucional Plurinacional 0084/2017*, 28 noviembre 2017.

regímenes presidencialistas, puede verse vulnerado por la permanencia prolongada de una misma persona en la máxima magistratura, pues en la medida en que su ejercicio de autoridad se extiende en el tiempo, la probabilidad de debilitamiento de los órganos que constituyen los *pesos y contrapesos* del sistema es cada vez más elevada y puede efectuarse gradualmente a través de medios legítimos e ilegítimos.

Esta es la razón por la que la limitación del mandato ha sido una preocupación manifiesta en todas las constituciones democráticas, y su pertinencia puede verificarse empíricamente a través de la historia, en los casos de democracias que han instituido la reelección indefinida y han experimentado un detrimento sensible de las libertades ciudadanas y un aumento en el ejercicio arbitrario del poder. En época reciente, el mismo fenómeno se ha repetido en la región latinoamericana en los casos de Venezuela, Nicaragua, Bolivia y Honduras².

Así, las restricciones razonables al ejercicio de los derechos políticos protegidos por el artículo 23 de la Convención no son ilegítimas en principio, como se establece en la sentencia sobre el caso *Castañeda Gutman*, en que la Corte concluyó 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” (Corte IDH, *Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*, 6 agosto 2008: párr. 161).

Lo anterior tiene sustento siempre que la restricción sea legal, necesaria y proporcional. En otras palabras, que esté contemplada en la ley, que sea *necesaria* sin ser sinónimo de *indispensable*, lo cual implica la existencia de una *necesidad social imperiosa* y que para que una restricción lo sea no es suficiente demostrar que sea *útil, razonable u oportuna* (Corte IDH, *La colegiación obligatoria de periodistas OC-5/85*, 13 de noviembre de 1985: párr. 46). De esta manera la *necesidad* y, por ende, la legalidad de las restricciones al *derecho a ser reelegido* dependerá de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo, lo que significa que la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese objetivo que se presume legítimo.

Del mismo modo, la Comisión IDH en el Informe núm. 30/93 legitima la imposición de restricciones razonables a los derechos de participación, más allá de las causales de restricción expresamente mencionadas en el citado numeral 2 del artículo 23 de la Convención Americana (Comisión IDH, Informe núm. 30/93, Caso 10.804, *Ríos Montt vs. Guatemala*, 12 octubre 1993: párr. 22).

En este caso, la Comisión IDH declaró inadmisibile la petición del general Ríos Montt porque consideró que los hechos denunciados no constituían una violación a sus derechos humanos, ya que excluirlo por su

² Según el reporte 2019 de la organización Freedom House, los tres países reportan un detrimento en el ejercicio efectivo de las libertades civiles en los años recientes: mientras que el caso de Venezuela es el más dramático de los tres con un índice de 16/100, le siguen Nicaragua (31/100) y Honduras (45/100), mientras que Bolivia reportaba un índice similar al de México (63/100 y 62/100 respectivamente).

participación en un golpe de Estado constituía una limitación legítima en virtud del artículo 32 de la Convención Americana, que establece que “[l]os derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común en una sociedad democrática” (Comisión IDH, Ríos Montt vs. Guatemala: párr. 22)

Por otro lado, existe efectivamente una relación entre la posibilidad de reelección y los derechos humanos a participar en la dirección de los asuntos públicos y a ser votado. Sin embargo, como lo señala la Comisión de Venecia, el derecho a la reelección (en estricto sentido, el derecho a postularse de nuevo para contender por un mismo cargo), debe entenderse como una *cláusula* vinculada al derecho de participación política y al derecho a postularse en elecciones libres. En este sentido, la regulación de esta cláusula no puede interpretarse como una violación de los derechos políticos (Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho 2018: 17), en el entendido de que ningún derecho es absoluto y que las cláusulas que permiten la operatividad de los derechos requieren límites razonables que resguarden las libertades del resto de ciudadanos.

Así, la Comisión de Venecia se pronunció expresamente sobre la materia de la reelección presidencial recientemente, en su Informe sobre los Límites a la Reelección (Parte I –Presidentes) de 2018, donde afirma que estas restricciones al derecho de reelección presidencial tienen como objetivo evitar ventajas excesivas para el candidato presidente, ya que mientras compite por los votos de la ciudadanía, continúa ocupando la más alta magistratura del Estado y cuenta con el control de gran parte de la institucionalidad y del presupuesto. Si bien esto no implicaría un problema necesariamente en un contexto de instituciones pulcras y de Estado de derecho perfecto, no existe ninguna democracia ajena a la corrupción. Siguiendo esta idea, en los países con una institucionalidad democrática débil, la reelección ilimitada constituye un serio riesgo para la celebración de elecciones en razonable igualdad de condiciones. Es por esto que el informe citado subraya que en los sistemas presidencialistas el mandato ilimitado conduce al peligro de tener un *monarca republicano*, por lo que las restricciones contribuyen a la preservación de un sistema de controles y equilibrios constitucionales (Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho 2018: 13).

En el mismo sentido, el informe citado afirma que:

“[...] el derecho a ser elegido no es un derecho absoluto. Es posible poner límites objetivos y razonables al derecho de ser elegido. Los límites a la reelección que la mayoría de las democracias representativas imponen al derecho del Presidente titular representan un límite razonable al derecho de ser elegido porque impiden el ejercicio ilimitado del poder en manos del Presidente y protegen otros principios constitucionales como los controles y equilibrios y la separación de poderes. El Presidente tiene la obligación de hacer valer la constitución y proteger los derechos humanos. El Presidente no puede exigir sus derechos políticos en contra de la constitución. Los límites a la reelección presidencial, por ende, no restringen indebidamente sus derechos humanos y políticos” (Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho 2018: 21-22).

Desde esta perspectiva, se puede afirmar que las restricciones a la reelección presidencial indefinida resultan acordes con los principios de razonabilidad señaladas. Especialmente porque se trata de límites que legítimamente los Estados pueden establecer para regular el ejercicio y goce de sus derechos políticos.

Además, la misma Comisión de Venecia señala otro punto clave: que los límites a la reelección deben ser neutrales y no ser eliminados de tal manera que asegure “la continuidad del mandato del servidor en funciones en ese momento (por ejemplo, al eliminar los límites a la reelección). *Es posible evitar este riesgo si estos cambios no benefician al titular*” (Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho 2018: 95).

En este escenario, es conveniente señalar que la Corte IDH considera que “el derecho internacional no impone un sistema electoral determinado ni una modalidad determinada de ejercer los derechos a votar y a ser elegido. Ello se desprende de las normas que regulan los derechos políticos tanto en el ámbito universal como en el regional, y de las interpretaciones autorizadas realizadas por sus órganos de aplicación” (Corte IDH, *Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*, 6 agosto 2008: párr. 162).

Por último, es importante recordar que los arreglos institucionales de tipo democrático-liberal surgen como respuestas históricas efectivas ante el problema del abuso de poder por parte de la autoridad política. La solución institucional característica de este tipo de constituciones es el establecimiento de *límites al poder ejecutivo*, y en el caso de los regímenes presidenciales, un sistema de estricta división de poderes. El fin último de estas restricciones al poder es, precisamente, garantizar las condiciones para el efectivo acceso de la ciudadanía a todos sus derechos, y la ponderación de este derecho de la ciudadanía justifica la restricción al derecho del presidente en turno a reelegirse.

Cabe destacar lo establecido por Norberto Bobbio sobre el gobierno de los hombres y el gobierno de las leyes:

“Si para concluir el análisis se me pide quitarme la vestimenta del estudioso y ponerme la del hombre comprometido con la vida política de su tiempo, no tengo ningún empacho en decir que prefiero el gobierno de las leyes y no el de los hombres. El gobierno de las leyes celebra hoy su triunfo en la democracia ¿Qué cosa es la democracia sino un conjunto de reglas (las llamadas reglas del juego) para solucionar los conflictos sin derramamiento de sangre? ¿En qué consiste el buen gobierno democrático, si no, y sobre todo, en el respeto riguroso de estas reglas? Personalmente no tengo dudas sobre la respuesta a estas preguntas; y precisamente porque no tengo dudas, puedo concluir tranquilamente que la democracia es el gobierno de las leyes por excelencia. En el mismo momento en el que un régimen democrático pierde de vista este principio inspirador que le es propio, cambia rápidamente en su contrario, en una de las tantas formas de gobierno autocrático, del que están llenas las narraciones de los historiadores y las reflexiones de los escritores políticos” (Bobbio 2007: 189).

En definitiva, las regulaciones que limitan o prohíben la reelección presidencial no son contrarias al artículo 23 de la Convención Americana ni vulneran derecho humano alguno. Su establecimiento en las Constituciones modernas parte de una premisa básica democrática: la no perpetuación en el poder y la posibilidad de las minorías de ser gobierno. El sólo hecho de ver la prohibición de la reelección como vulneración de un derecho humano corrompe el lenguaje y el sentido mismo de los derechos fundamentales que son, por definición, contra mayoritarios.

III. BLOQUE 2. REELECCIÓN PRESIDENCIAL INDEFINIDA Y RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL DEL ESTADO

1. En caso de que un Estado introduzca 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?

En principio, la Corte IDH ha señalado que:

“el artículo 23 convencional impone a los Estados una obligación positiva [...] que se manifiesta en una obligación de hacer, de realizar ciertas acciones o conductas, de adoptar medidas, que se derivan de la obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos de las personas sujetas a su jurisdicción (art. 1.1 de la Convención). Esta obligación positiva consiste en el diseño de un sistema que permita que se elijan representantes para que conduzca los asuntos públicos. En efecto, para que los derechos políticos puedan ser ejercidos, la ley necesariamente tiene que establecer regulaciones que van más allá de aquellas que se relacionan con ciertos límites del Estado para restringir esos derechos, establecidos en el artículo 23.2 de la Convención. Los Estados deben organizar los sistemas electorales y establecer un complejo número de condiciones y formalidades para que sea posible el ejercicio del derecho a votar y ser votado” (Corte IDH, *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*, 6 agosto 2008: párr. 156-157).

El Estado, en consecuencia, no sólo tiene la obligación general establecida en el artículo 1 de la Convención ADH de garantizar el goce de los derechos, sino que tiene directrices específicas para el cumplimiento de su obligación. Sin embargo, estas obligaciones deben ser acordes a los principios que sostiene una democracia representativa³. Por lo que las obligaciones de hacer deben garantizar condiciones de igualdad en: i) a la participación en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por representantes libremente elegidos; ii) a votar y a ser elegido en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la

³ Cfr. Corte IDH, Opinión Consultiva OC-6/86, “La Expresión ‘Leyes’ en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, 9 mayo 1986: párr. 34).

libre expresión de los electores; y iii) a acceder a las funciones públicas de su país (Corte IDH, *Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*, 6 agosto 2008: párr. 144).

El sistema electoral que los Estados establezcan de acuerdo a la Convención ADH debe hacer posible la celebración de elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores. Hay aquí, por lo tanto, un mandato específico al Estado en relación con la modalidad que debe escoger para cumplir con su obligación general de *garantizar* el goce de los derechos establecida en el artículo 1 de la Convención, cumplimiento que, como lo dice en forma general el artículo 1.1, no debe ser discriminatorio (Corte IDH, *Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*, 6 agosto 2008: párr. 158).

Es decir, el Estado que llegue a establecer un sistema de reelección indefinido no deja de tener obligaciones de respeto absoluto por los derechos humanos, y permitir el ejercicio pleno y libre de los derechos políticos. De igual manera, es responsable por violaciones a los derechos humanos de sus gobernados ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. No obstante, no sobra mencionar que un sistema de reelección indefinido es, por naturaleza, antidemocrático.

2. ¿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 participar en la dirección de los asuntos públicos; votar y ser elegidos en elecciones auténticas realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores y a tener acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país?

Una modificación normativa que permita la reelección indefinida resulta contraria a las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos, y en particular, a su obligación de garantizar el ejercicio efectivo de los derechos políticos, sólo bajo cualquiera de los siguientes supuestos: 1) si la modificación resulta de un órgano distinto del poder Legislativo; 2) si la modificación se efectúa bajo un procedimiento distinto al establecido en la Constitución para las reformas constitucionales, o; 3) si la modificación se implementa retroactivamente (esto es, modificando el mandato limitado del presidente en turno para permitirle ser el primer beneficiario de la modificación constitucional). En los casos en los que no se cumple ninguno de estos supuestos, no puede afirmarse con contundencia que el Estado está faltando a su obligación de garantizar los derechos

políticos de la ciudadanía, a pesar del riesgo de concentración de poder y déficit democrático que la modificación puede suponer en el mediano y largo plazo⁴.

En una democracia se reconoce que el pueblo es el depositario último de la soberanía, y la manera legítima de ejercerla -incluso para cambiar las cláusulas constitucionales- es a través de sus representantes electos libremente en el Legislativo, según los requisitos de votación que cada Constitución impone para la reformas constitucionales (normalmente se exigen amplias mayorías calificadas, para asegurar que dichos cambios sólo pueden ser producto de un consenso social amplio y no de las modificaciones coyunturales en las mayorías parlamentarias).

La razón de que se exija este consenso amplio para modificar las normas constitucionales es que estas constituyen un tipo especial de norma; no son solamente normas que regulan un aspecto particular de la vida social, sino que son las normas que regulan los mecanismos por los que la ciudadanía ejerce su soberanía para cambiar las normas, y por lo tanto, un cambio a estas normas fundamentales o *reglas del juego* basado sólo en las preferencias de una facción coyunturalmente mayoritaria conlleva el riesgo de permitir cambios a la estructura fundamental del régimen democrático en función de los intereses particulares de una sola facción, en detrimento de la neutralidad del Estado ante la pluralidad de posiciones políticas existentes, generando además el riesgo de que el conflicto político tome el cauce de la violencia (Bobbio 2007: 51-55).

Aún ante esta exigencia de consenso amplio para modificar la constitución, existe la posibilidad paradójica de que, a través de la vía institucional legítima, se eliminen las cláusulas cuya función es precisamente aportar garantías al funcionamiento democrático mismo en un escenario de mayoría amplia en el parlamento. Existen dos tipos respuestas de los diseños constitucionales ante esta posibilidad: 1) la declaratoria de cláusulas inamovibles o *pétreas* de la constitución (esto es, cláusulas que el constituyente excluye de la deliberación parlamentaria en términos absolutos al momento de promulgar la Constitución), y; 2) la afirmación de la soberanía del pueblo para modificar cualquier cláusula constitucional en un momento dado, cumpliendo con las exigencias de votación determinadas para la reforma constitucional.

Ambas opciones son legítimas dentro del marco de principios de una sociedad democrática: la primera implica una restricción a la soberanía del pueblo que se considera razonable en aras de proteger las reglas del juego democrático; la segunda implica asumir el riesgo de permitir cambios a las reglas fundamentales en aras de maximizar la soberanía del constituyente permanente y su capacidad de actualización ante circunstancias cambiantes, bajo la condición de que se verifique el consenso requerido

⁴ El estudio reciente de Penfold, Corrales y Hernández (2014), referenciados en la bibliografía de este documento, aporta un análisis amplio y documentado de estas ventajas en el contexto de los países latinoamericanos en los últimos años.

mediante los votos libres de los representantes populares electos de manera libre en el Legislativo.

Lo anterior significa que, en cualquier caso, los tribunales supremos no tienen la facultad de cambiar la Constitución en materia de reelección, sino que esta facultad se reserva a la representación de la soberanía popular depositada en el Legislativo. En este sentido, un cambio a las disposiciones constitucionales efectuada desde el poder Judicial sin pasar por el Congreso (esto incluye interpretaciones de la norma fundamental que resulten contrarias a las disposiciones expresas de la Constitución) puede considerarse, con razón, una suplantación de la soberanía popular, y, por tanto, una violación a las obligaciones del Estado democrático y a los derechos políticos de su ciudadanía⁵.

El caso de las consultas populares en materia de cambios constitucionales es aparentemente más difícil, porque su lógica apela a un ejercicio sin mediaciones de la soberanía popular. Sin embargo, estas pueden considerarse también como violatorias de los principios fundamentales de la democracia cuando los términos de las cuestiones planteadas ante la ciudadanía (la selección y formulación de las preguntas) son definidos unilateralmente por la facción política que las impulsa, evadiendo la representación legítima y plural de la soberanía popular depositada en el Congreso.

Así, el uso de consultas en materia constitucional puede considerarse una anulación de la representación plural de la soberanía, conformada a través de elecciones libres y con garantías, que vulnera además el principio de certeza en la conformación del constituyente permanente a través de las elecciones legislativas. De otra forma, cualquier gobierno (surgido de una mayoría en las urnas) podría modificar la constitución a su antojo apelando a la mayoría que lo ha elegido a través de consultas populares en materia constitucional, sin pasar por el espacio de deliberación plural del Legislativo, que incluye la representación de las minorías.

Grosso modo, la protección a los derechos de las minorías es un principio irrenunciable de la democracia liberal representativa, surgido en oposición a la *tiranía de la mayoría* derivada del ejercicio de las diversas modalidades de democracia directa o plebiscitaria. Así, los ejercicios de consulta directa a la población sólo son admisibles para modificaciones a leyes y normas de rango no constitucional, pues las normas constitucionales suponen las garantías institucionales de los derechos de las minorías y de las reglas del juego democrático.

⁵ Al respecto, se recomienda consultar el estudio de Cárdenas y Corredor (2018) en el que se analiza la relación entre el papel de los jueces y la posibilidad de que la reelección funcione como un mecanismo de rendición de cuentas. A la luz de la experiencia latinoamericana, los autores documentan cómo las altas cortes de nuestros países suelen actuar siguiendo una lógica de *maximización de rentas* en el contexto de países con un alto nivel de concentración del poder en manos del presidente.

En principio, podría alegarse que mientras el pueblo acuda a las elecciones de manera libre y exista una contienda auténtica, la desconfianza hacia la reelección indefinida carece de fundamento, pues será la ciudadanía quien de manera libre determine el resultado final de la elección. Sin embargo, este argumento parte de un presupuesto implícito falso: que las perspectivas de quien detenta el poder hoy y que podría retenerlo mañana, no menguan las capacidades de las instituciones estatales y sociales de actuar como contrapesos efectivos, en comparación con un escenario en el que la sociedad tiene certeza de que quien sea que gobierna hoy no mantendrá el poder más allá de un periodo preestablecido. Estas mismas perspectivas de futuro condicionan a los poderes encargados de garantizar la imparcialidad y la autenticidad de las elecciones.

Esta es la lógica detrás de la restricción a la reelección presidencial indefinida, que existe en todas las democracias presidencialistas del mundo (en los regímenes parlamentarios, algunas veces, no se vota por el mandato de una persona para ocupar el cargo de primer ministro, sino por un partido), y es también la razón por la cual las constituciones democráticas que contemplan la posibilidad de la reelección presidencial normalmente establecen periodos de 4 o 5 años (Sartori 2000: 188). La experiencia democrática no ofrece ejemplo alguno de una sociedad democrática que haya perseverado las libertades bajo un esquema de reelección presidencial indefinida, pero el hecho de que un Estado decida adoptar ese riesgo mediante los cauces democráticos legítimos no es equivalente a una falta en sus obligaciones de respeto a los derechos políticos.

IV. CONCLUSIÓN

Por lo anterior, podemos concluir que no existe un derecho humano a la reelección presidencial, y menos aún un derecho humano a la reelección presidencial indefinida. Las disposiciones que regulan la reelección son cláusulas de los derechos de participación política, y en particular del derecho a ser votado en elecciones libres y auténticas.

Como todo derecho, el derecho a ser votado (sufragio pasivo) no es absoluto, y la ponderación de los derechos de otros sujetos justifican la necesidad de delimitarlo. En el caso de la reelección presidencial (figura propia de las democracias presidencialistas), el derecho del presidente en turno a postularse puede ser legítimamente limitado con el fin de ampliar las garantías que se derivan de un poder ejecutivo limitado, en beneficio resto de la ciudadanía de control del poder.

Esta lógica de limitar el poder presidencial a través del tiempo es congruente con los principios de las constituciones democrático-liberales, que ponen el énfasis en delimitar los ámbitos de autoridad del poder ejecutivo, y en instituir un sistema de contrapesos efectivos para beneficio de la ciudadanía, y en particular, de las minorías. También es



coincidente con la experiencia histórica de las democracias, pues no existe un solo ejemplo de una democracia que haya mantenido las libertades civiles y el pluralismo político, al mismo tiempo que un presidente se reelige indefinidamente.

V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bobbio, Norberto (2007): *El futuro de la democracia*, FCE, México.

Cardenas, Ernesto y Corredor, Federico (2018): “El Juez Constitucional y La Reección Presidencial En América Latina”, en *Revista de Economía Institucional*, vol. 20, núm. 38, 2018. Disponible en SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3157140>

Comisión IDH, Informe núm. 30/93, Caso 10.804, Ríos Montt (Guatemala), 12 octubre 1993.

Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho, Informe sobre los límites a la reelección. Parte I – Presidentes. Estudio núm. 908/2017, 20 marzo 2018.

Corte IDH, *Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*, 6 agosto 2008.

Corte IDH, *Caso Yatama vs. Nicaragua*, 23 junio 2006.

Corte Suprema de Justicia de Honduras (Sala de lo Constitucional), *Recurso de Inconstitucional vía Acción RI-1343-2014 acumulada con Ri-0243-2015*, 22 abril 2015.

Corte Suprema de Justicia de Nicaragua (Sala de lo Constitucional), *Recurso de Amparo, expediente núm. 602-09, Sentencia núm. 504*, 19 octubre de 2009.

Freedom House (2019): *Freedom in the World 2019. Democracy in retreat*, Freedom House, Nueva York, Washington D.C.

Penfold, Michael; Corrales, Javier; Hernández, Gonzalo (2014): “Los Invencibles: La reelección presidencial y los cambios constitucionales en América Latina”, en *Revista de ciencia política* (Santiago), vol. 34, núm.3, 537-559. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2014000300002>

Sartori, Giovanni (2000): *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, FCE, México.

Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia, *Acción de Constitucionalidad Abstracta, Expediente 20960-2017-42-Aia, Sentencia Constitucional Plurinacional 0084/2017*, 28 noviembre de 2017.