

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

OPINIÓN CONSULTIVA OC-28/21

DE 7 DE JUNIO DE 2021

SOLICITADA POR LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

**LA FIGURA DE LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL INDEFINIDA EN SISTEMAS
PRESIDENCIALES EN EL CONTEXTO DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS
HUMANOS**

**(Interpretación y alcance de los artículos 1, 23, 24 y 32 de la Convención
Americana sobre Derechos Humanos, XX de la Declaración Americana de los
Derechos y Deberes del Hombre, 3.d de la Carta de la Organización de los
Estados Americanos y de la Carta Democrática Interamericana)**

la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Corte Interamericana", "la Corte" o "el Tribunal"), integrada por los siguientes Jueces:

Elizabeth Odio Benito, Presidenta;
L. Patricio Pazmiño Freire, Vicepresidente;
Eduardo Vio Grossi, Juez;
Humberto Antonio Sierra Porto, Juez;
Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, Juez;
Eugenio Raúl Zaffaroni, Juez, y
Ricardo Pérez Manrique, Juez,

presentes, además,

Pablo Saavedra Alessandri, Secretario, y
Romina I. Sijniensky, Secretaria Adjunta,

de conformidad con el artículo 64.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante "la Convención Americana" o "la Convención") y con los artículos 70 a 75 del Reglamento de la Corte (en adelante "el Reglamento"), emite la siguiente Opinión Consultiva, que se estructura en el siguiente orden:

TABLA DE CONTENIDO

I PRESENTACIÓN DE LA CONSULTA	3
II PROCEDIMIENTO ANTE LA CORTE	4
III COMPETENCIA Y ADMISIBILIDAD	9
A. EL REQUISITO FORMAL DE ESPECIFICAR LAS DISPOSICIONES QUE DEBEN SER INTERPRETADAS	10
B. LA EXISTENCIA DE DETERMINADAS PETICIONES EN TRÁMITE ANTE LA COMISIÓN INTERAMERICANA ...	10
C. LA COMPETENCIA SOBRE LOS INSTRUMENTOS REGIONALES INVOLUCRADOS.....	11
D. LA PROCEDENCIA DE LA SOLICITUD DE OPINIÓN CONSULTIVA	13
E. EL REQUISITO FORMAL DE FORMULAR LAS PREGUNTAS CON PRECISIÓN Y LA FACULTAD DE LA CORTE DE REFORMULAR LAS PREGUNTAS PLANTEADAS	14
IV DEMOCRACIA, ESTADO DE DERECHO Y DERECHOS HUMANOS	16
V LOS PRINCIPIOS DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA	21
VI LA COMPATIBILIDAD DE LA PROHIBICIÓN DE LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL INDEFINIDA CON LA CONVENCIÓN AMERICANA	28
A. LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL INDEFINIDA COMO DERECHO HUMANO AUTÓNOMO.....	28
B. LA COMPATIBILIDAD DE LA PROHIBICIÓN DE LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL INDEFINIDA CON LOS DERECHOS POLÍTICOS	32
VII LA COMPATIBILIDAD DE LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL INDEFINIDA CON LAS OBLIGACIONES DE DERECHOS HUMANOS	37
VIII OPINIÓN	41

I PRESENTACIÓN DE LA CONSULTA

1. El 21 de octubre de 2019 la República de Colombia (en adelante “Colombia”, “el Estado colombiano” o el “Estado solicitante”), con fundamento en el artículo 64.1 de la Convención Americana y de conformidad con lo establecido en el artículo 70.1 y 70.2 del Reglamento, presentó una solicitud de Opinión Consultiva sobre “la figura de la reelección presidencial indefinida en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos” (en adelante “la solicitud” o “la consulta”)¹.

2. Colombia expuso las consideraciones que originaron la consulta y señaló que:

La emisión de la opinión solicitada se justifica a partir de la diversidad de posturas existentes en los países del continente en relación con la aplicación de la figura de la reelección presidencial.

[...] Así, mientras que algunos Estados han buscado eliminarla o prohibirla, otros han entendido que la reelección, incluso indefinida, constituye un derecho de las personas que se encuentran en el poder. Ello, sin embargo, ignora el hecho de que la reelección presidencial, y particularmente, la reelección presidencial indefinida, da lugar a serias tensiones entre el derecho a ser elegido de la persona que se encuentra en el poder y el derecho de todos los ciudadanos a elegir libremente, en el marco de elecciones periódicas auténticas. Esta situación da lugar a múltiples retos e interrogantes de gran magnitud en relación con la consolidación y estabilidad de las democracias y la protección de los derechos humanos en las Américas, asunto en el cual todos los Estados miembros de la OEA tienen un interés legítimo.

3. Con base en lo anterior, Colombia presentó a la Corte las siguientes consultas específicas:

i) 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?

ii) 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?

¹ El texto completo de la solicitud puede ser consultada en el siguiente enlace de la página web de la Corte: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/soc_04_19_es.pdf

4. Colombia designó al señor Camilo Gómez Alzate, Director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, como su agente para la presente solicitud.

II PROCEDIMIENTO ANTE LA CORTE

5. Mediante notas de 17 de febrero de 2020, la Secretaría de la Corte (en adelante "la Secretaría"), de conformidad con lo dispuesto en el artículo 73.1² del Reglamento, transmitió la consulta a los demás Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos (en adelante "la OEA"), al Secretario General de la OEA, al Presidente del Consejo Permanente de la OEA, al Presidente del Comité Jurídico Interamericano y a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Comisión Interamericana" o "la Comisión"). En dichas comunicaciones, se informó que la Presidencia de la Corte, en consulta con el Tribunal, había fijado el 18 de mayo de 2020 como plazo límite para la presentación de observaciones escritas respecto de la solicitud mencionada³. Igualmente, siguiendo instrucciones de la Presidenta y de acuerdo con lo establecido en el artículo 73.3 de dicho Reglamento⁴, la Secretaría, mediante notas de 17 de febrero de 2020, invitó a diversas organizaciones internacionales y de la sociedad civil e instituciones académicas de la región a remitir en el plazo anteriormente señalado su opinión escrita sobre los puntos sometidos a consulta. Finalmente, se realizó una invitación abierta a través del sitio *web* de la Corte a todos los interesados a presentar su opinión escrita sobre los puntos sometidos a consulta.

6. El plazo otorgado llegó a su vencimiento y se recibieron en la Secretaría los siguientes escritos de observaciones⁵:

- a. *Observaciones escritas presentadas por Estados de la OEA*: 1) Estado Plurinacional de Bolivia; 2) República de Colombia; 3) Estados Unidos de América, y 4) República de Nicaragua.
- b. *Observaciones escritas presentadas por órganos de la OEA*: 1) Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y 2) Secretaría General de la OEA.
- c. *Observaciones escritas presentadas por instituciones académicas, organizaciones no gubernamentales e individuos de la sociedad civil*: 1) Academia Boliviana de Estudios Constitucionales; 2) Academia Interamericana de Derechos Humanos de la Universidad Autónoma de Coahuila, México; 3) Asociación Civil de Estudios Constitucionales; 4) Asamblea Permanente de Derechos Humanos de Bolivia; 5) Bloque Constitucional de Venezuela; 6) Centro de Investigación Jurídica Aplicada y Consultoría Integral, Sociedad Civil (CICACI); 7) Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos (CIPRODEH); 8) Centro Strategia Electoral A.C.; 9) Centro Universitario Antônio Eufrásio de Toledo; 10) Ciudadanos del Mundo por Derechos Humanos; 11) Clínica Interamericana de Direitos Humanos do Núcleo

² Artículo 73.1 de dicho Reglamento "Una vez recibida una solicitud de opinión consultiva, el Secretario transmitirá copia a todos los Estados miembros, a la Comisión, al Consejo Permanente a través de su Presidencia, al Secretario General y a los órganos de la OEA a cuya esfera de competencia se refiera el tema de la consulta, si fuere del caso".

³ Debido a que numerosos países de la región se vieron afectados por la enfermedad denominada COVID-19, catalogada por la Organización Mundial de la Salud como una emergencia en salud de impacto mundial, la Corte suscribió los acuerdos 1/20 de 17 de marzo de 2020 y 2/20 de 16 de abril de 2020, mediante los cuales suspendió el cómputo de todos los plazos del 17 de marzo al 20 de mayo de 2020, por lo que el plazo para la presentación de las observaciones escritas fue extendido hasta el 24 de julio de 2020.

⁴ Artículo 73.3 de dicho Reglamento "La Presidencia podrá invitar o autorizar a cualquier persona interesada para que presente su opinión escrita sobre los puntos sometidos a consulta. Si la solicitud es de aquéllas a que se refiere el artículo 64.2 de la Convención, lo podrá hacer previa consulta con el agente".

⁵ La solicitud de opinión consultiva presentada por Colombia, las observaciones escritas y orales de los Estados participantes, de la Comisión Interamericana, así como de organismos, organizaciones no gubernamentales, instituciones académicas e individuos de la sociedad civil, pueden ser consultadas en el sitio *web* de la Corte en el siguiente enlace: http://www.corteidh.or.cr/observaciones_oc_new.cfm?lang=es&lang_oc=es&nId_oc=2171

Interamericano de Direitos Humanos da Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (NIDH/UFRJ); 12) Clínica de Direitos Humanos e Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas e Grupo de Pesquisa Direitos Humanos na Amazônia; 13) Clínica Jurídica de la Facultad de Derecho de la Corporación Universitaria de Sabaneta; 14) Clínica Jurídica en Derechos Humanos de la Universidad Santiago de Cali; 15) Comisión Colombiana de Juristas; 16) Comisión Presidencial para Derechos Humanos del Gobierno Interino de la República Bolivariana de Venezuela; 17) Corporación de Interés Público y Justicia (CIPJUS); 18) Derechos en Acción; 19) Equipo en formación continua sobre derechos humanos "Qhapaj Ñan"(Camino Noble), integrado por estudiantes de la Universidad San Francisco Xavier de Chuquisaca, Bolivia; 20) Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México; 21) Escuela Libre de Derecho, México; 22) Defiende Venezuela e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Católica Andrés Bello; 23) Fundación para el Debido Proceso (DPLF); 24) Fundación Diversencia; 25) Grupo de Investigación Justicia, Ámbito Público y Derechos Humanos y Semillero de Fundamentos Filosóficos del Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de La Sabana; 26) Iniciativa Democrática de España y las Américas (IDEA) 27) Instituto de Gobernabilidad del Perú (INGOPE); 28) Núcleo de Estudios en Sistemas en Derechos Humanos y del Centro de Estudios de la Constitución Universidad Federal de Paraná; 29) Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional Universidad Libre de Bogotá; 30) Universidad de Flores y Universidad de Córdoba; 31) Alfredo Ortega Franco; 32) Allan R. Brewer-Carías; 33) Álvaro Molineros y Luiza Tavares da Motta; 34) Amaury A. Reyes-Torres; 35) Andrés Figueroa Galvis; 36) Björn Arp; 37) Carlos Eduardo García Granados; 38) Carolina Rodríguez Bejarano y Eudoro Echeverri Quintana; 39) Damián González-Salzberg; 40) Carolina Rodríguez Bejarano, Salomé Ramírez Sierra y Kevin Serna Álvarez; 41) Deisy Meneses Daza, Ayda Malena Imbacuán, y Anderson Muñoz Buitrón; 42) Edier Esteban Manco Pineda; 43) Federico Vaschetto, Jihde Tatiana Hernández Gutiérrez, Ricardo Fabián Pascual Luna, Marcia Campos Delgado, Alexandra Melissa Valdivia Salazar, Kevin Leonardo Ruiz Rodríguez, Yaiza Ferrer Mezquita, Bryan Antonio Veintimilla Párraga, Antonella Balbiani Nader, Esteban Duarte Herrera, Alison Adriana Berbetty Omiste, Jael Nancy Vaquela Soto, y Daniela Beatriz Albrech; 44) Harold Bertot Triana; 45) Dolly Andrea Lugo Cortés y Elizabeth Duarte Cristancho; 46) Ilka Treminio y Juan Manuel Muñoz; 47) John Edinson Sanchez Vargas; 48) Jorge "Tuto" Quiroga Ramírez; 49) Juan Reynaldo Salinas Goytia; 50) Julián Fernando Montoya Pipicano; 51) Leonardo Rivera Mendoza; 52) Pablo Damián Colmegna; 53) Roberto Ogg Fábrega y Ainoa Prieto García; 54) Sergio Armando Villa Ramos; 55) Thairi Moya Sánchez y Víctor Rodríguez, y 56) Xochithl Guadalupe Rangel Romero.

7. Una vez concluido el procedimiento escrito, el 11 de septiembre de 2020 la Presidenta de la Corte, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 73.4⁶ del Reglamento, emitió una Resolución⁷, mediante la cual convocó a una audiencia pública e invitó al Estado solicitante y demás Estados miembros, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Secretaría General de la OEA y todos aquellos que remitieron sus observaciones escritas y se acreditaron debidamente, con el propósito de presentar al Tribunal sus comentarios orales respecto de la consulta.

8. La audiencia pública se celebró los días 28, 29 y 30 de septiembre de 2020, en el marco del 137º Período Ordinario de Sesiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, celebrado de forma virtual.

9. Comparecieron ante la Corte las siguientes personas:

1) Por el Estado solicitante: la señora y el señor Mirza Gnecco Plá, Directora de la Dirección de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del Ministerio de Relaciones Exteriores,

⁶ Artículo 73.4 del Reglamento "Una vez concluido el procedimiento escrito, la Corte decidirá si considera conveniente la realización del procedimiento oral y fijará la audiencia, a menos que delegue este último cometido en la Presidencia. En el caso de lo previsto en el artículo 64.2 de la Convención se hará previa consulta con el Agente".

⁷ Cfr. Solicitud de Opinión Consultiva OC-28. Convocatoria a audiencia. Resolución de la Presidenta de la Corte de 11 de septiembre de 2020. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/asuntos/solicitud_11_09_2020_spa.pdf

y Camilo Gómez Alzate, Director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y Agente del Estado.

2) Por el Estado Plurinacional de Bolivia: los señores y la señora William Herrera Añez, Encargado de Negocios de la embajada de Bolivia en Costa Rica; Alejandro Roda Rojas, Subprocurador de Defensa y Representación Legal del Estado, y Yoseland Cesar Pinto, Directora General de Defensa en Derechos Humanos y Medio Ambiente.

3) Por los Estados Unidos de América: los señores Thomas Weatherall y Oliver M. Lewis, Office of the Legal Adviser, U.S. Department of State.

4) Por la República de Panamá: la señora y el señor Arlette Mendieta, Directora Encargada de Asuntos Jurídicos Internacionales y Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores, y Salvador Sánchez González, Director del Instituto de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral.

5) Por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: el señor y la señora Joel Hernández García, Presidente, y Marisol Blanchard Secretaria Ejecutiva Adjunta.

6) Por la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos: los señores Francisco Guerrero, Secretario para el Fortalecimiento de la Democracia, y Gerardo de Icaza, Director del Departamento para la Cooperación y Observación Electoral.

7) Por la Comisión Presidencial para Derechos Humanos y Atención a las Víctimas del Gobierno Interino de la República Bolivariana de Venezuela: los señores Humberto Prado Sifontes, Comisionado Presidencial para los Derechos Humanos y Atención a las Víctimas del Gobierno Interino de la República Bolivariana de Venezuela, y Gabriel José Ortiz Crespo, Coordinador de Litigio y Relaciones Internacionales.

8) Por la Academia Interamericana de Derechos Humanos de la Universidad Autónoma de Coahuila, México: la señora Irene Spigno, Directora.

9) Por la Academia Boliviana de Estudios Constitucionales: los señores Jorge Antonio Asbun Rojas, Presidente, y José Antonio Rivera Santibañez, Vicepresidente.

10) Por la Asamblea Permanente de Derechos Humanos de Bolivia: las señoras Amparo Carvajal Baños, Presidenta, y Lizeth Limachi Yapura, Abogada.

11) Por la Asociación Civil de Estudios Constitucionales (ACEC): el señor y la señora Pedro A. Caminos, Presidente, y María Lorena González Tocci, Tesorera.

12) Por el Bloque Constitucional de Venezuela: la señora Cecilia Sosa Gómez, ex Presidenta de la Corte Suprema de Justicia de Venezuela, y Coordinadora Académica.

13) Por el Centro de Investigación Jurídica Aplicada y Consultoría Integral, Sociedad Civil (CICACI): el señor Jorge Alberto Pérez Tolentino.

14) Por el Grupo de Estudios de Derecho Internacional Público y Privado del Centro Universitario Antonio Eufrasio de Toledo de Presidente Prudente: los señores Lucas Octávio Noya dos Santos, y Lucas Rocha Bragato.

15) Por el Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos (CIPRODEH): los señores Ariel Edgardo Díaz, y Carlos Joaquín Méndez Quan.

16) Por el Clínica de Litigio Electoral del Centro Strategia Electoral A.C.: los señores Arturo Espinosa Silis, y Rafael Cruz Vargas.

17) Por Ciudadanos del Mundo por Derechos Humanos: las señoras Gloria Perico de Galindo, y Gloria Ríos Rendón.

18) Por la Clínica Jurídica en Derechos Humanos de la Universidad Santiago de Cali: las señoras Mayra Alejandra García Ramírez, y Liliana Ambuila Valencia.

19) Por la Clínica Interamericana de Derechos Humanos del Núcleo Interamericano de Derechos Humanos de la Facultad Nacional de Derecho de la Universidad Federal de Rio de Janeiro (NIDH/UFRJ): el señor y la señora Siddharta Legale, y Maria Carolina Ribeiro de Sá.

20) Por la Comisión Colombiana de Juristas: los señores Gustavo Gallón, y Esteban Vargas Pelaez.

- 21) Por la Corporación Centro de Interés Público y Justicia (CIPJUS): la señora y el señor Karen Daniela Rosero Narváez, y Álvaro Cubillos Ruiz.
- 22) Por Defiende Venezuela e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Católica Andrés Bello: los señores Harold Miñarro Escalona, y Jaiber Núñez.
- 23) Por la Clínica de Derechos Humanos y Derecho Ambiental de la Universidad del Estado de Amazonas y el Grupo de Investigaciones de Derechos Humanos de la Amazonía: las señoras Sílvia Maria da Silveira Loureiro, y Laís Rachel Brandão de Mello
- 24) Por Derechos en Acción: el señor Guido Iburgüen, Director Ejecutivo.
- 25) Por la Fundación por el Debido Proceso (DPLF): la señora y el señor Claudia Martin, y Ramiro Orias Arredondo.
- 26) Por el Grupo de Investigación Justicia, Ámbito Público y Derechos Humanos y Semillero de Fundamentos Filosóficos del Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de La Sabana: la señora y el señor María Camila Osorio Acevedo Jacobo Gómez Posada.
- 27) Por el Instituto de Gobernabilidad del Perú (INGOPE): el señor Luis Ángel Zavala Espino, Presidente.
- 28) Por el Núcleo de Estudios en Derechos Humanos (NESIDH) y Centro de Estudios de Constitucional (CCONS) de la Universidad Federal de Paraná: las señoras Melina Girardi Fachin y Ana Carolina Lopes Olsen.
- 29) Por el Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá: los señores Jorge Kenneth Burbano Villamarín, Director, y David Andrés Murillo Cruz.
- 30) Por la Universidad de Flores y la Universidad Católica de Córdoba: el señor y la señora Christian G. Sommer y Agustina Vázquez.
- 31) Por la Universidad Libre de Colombia Seccional Pereira: la señora y el señor Salomé Ramírez Sierra y Kevin Serna Álvarez.
- 32) Por la Iniciativa Democrática de España y las Américas (IDEA): los señores Andrés Pastrana, expresidente de la República de Colombia y, Asdrúbal Aguiar, Secretario General de IDEA.
- 33) Por la Escuela Libre de Derecho México: la señora Andrea Marlenne Castillo
- 34) El señor y la señora Álvaro Molinares y Luiza Tavares da Motta
- 35) El señor Alfredo Ortega Franco
- 36) El señor Amaury A. Reyes-Torres
- 37) El señor Andrés Figueroa Galvis
- 38) El señor Björn Arp
- 39) El señor Carlos Eduardo García Granados
- 40) La señora y el señor Carolina Rodríguez Bejarano y Eudoro Echeverri Quintana
- 41) El señor Damian González-Salzberg
- 42) La señora y el señor Ayda Malena Imbacuán, y Anderson Muñoz Buitrón
- 43) Las señoras Dolly Andrea Lugo Cortés y Elizabeth Duarte Cristancho
- 44) El señor Edier Esteban Manco Pineda
- 45) Las señoras Jihde Tatiana Hernández Gutiérrez y Alexandra Melissa Valdivia Salazar
- 46) El señor Harold Bertot Triana
- 47) La señora y el señor Ilka Treminio Sánchez y Juan Manuel Muñoz

- 48) Los señores Jorge "Tuto" Quiroga Ramírez, expresidente del Estado Plurinacional de Bolivia y Luis Ángel Vásquez Villamor
- 49) El señor Juan Reynaldo Salinas Goytia
- 50) El señor Leonardo Rivera Mendoza
- 51) El señor y la señora Roberto Ogg Fábrega y Ainoa Prieto García
- 52) El señor Sergio Armando Villa Ramos
- 53) La señora y el señor Thairi Moya Sánchez y Víctor Rodríguez Cedeño
- 54) La señora Xochithl Guadalupe Rangel Romero.

10. En la mencionada audiencia, la representación del Estado Plurinacional de Bolivia solicitó que el Juez Eugenio Raúl Zaffaroni considerara excusarse de la presente Opinión Consultiva. Al respecto, esta Corte advierte que la función consultiva difiere de su competencia contenciosa en la medida en que no existe un litigio a resolver⁸. En este sentido, la presente decisión no se refiere a un Estado en particular y constituye un pronunciamiento general sobre las cuestiones planteadas por el Estado solicitante. Por tanto, este Tribunal considera que no se ha configurado ninguna de las causales de impedimento previstas en el párrafo 1 del artículo 19 del Estatuto y, en consecuencia, el Juez Eugenio Raúl Zaffaroni participa en la deliberación y votación de la presente Opinión Consultiva.

11. El 3 de noviembre de 2020, en función del memorando de entendimiento entre la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Secretaría Permanente de la Cumbre Judicial Iberoamericana se consultó a las altas Cortes de los Estados Parte sobre su jurisprudencia relativa a la reelección presidencial u de otros funcionarios de elección popular. Se recibieron los insumos de los siguientes tribunales: 1) Superior Tribunal de Justicia de Brasil; 2) Corte Suprema de Justicia de Colombia; 3) Corte Constitucional de Colombia; 4) Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica; 5) Corte Constitucional del Ecuador; 6) Suprema Corte de Justicia de la Nación de México, y 7) Suprema Corte de Justicia de Uruguay⁹.

12. Para la resolución de esta solicitud de Opinión Consultiva, la Corte examinó, tomó en cuenta y analizó los 62 escritos de observaciones, así como las 54 participaciones en audiencia e intervenciones por parte de Estados, la Comisión Interamericana, la Secretaría General de la OEA, organizaciones no gubernamentales, instituciones académicas y personas de la sociedad civil, así como los insumos proporcionados por distintos tribunales de la región (*supra* párrs. 6, 9 y 11). La Corte agradece estas valiosas contribuciones, las cuales asistieron en ilustrar al Tribunal sobre los distintos temas sometidos a consulta, a efecto de la emisión de la presente Opinión Consultiva.

13. La Corte inició la deliberación de la presente Opinión Consultiva el 3 de junio de 2021 a través de una sesión virtual¹⁰.

⁸ Cfr. *Informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos* (Art. 51 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-15/97 de 14 de noviembre de 1997. Serie A No. 15 párrs. 25 y 26, y *La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el Sistema Interamericano de Protección (interpretación y alcance de los artículos 5, 22.7 y 22.8, en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-25/18 de 30 de mayo de 2018. Serie A No. 25, párr. 50.

⁹ El Superior Tribunal de Justicia de Brasil informó sobre las herramientas disponibles en su página web para buscar jurisprudencia. La Corte Suprema de Justicia de Colombia informó que el tema de la consulta escapaba su competencia, pero remitió la solicitud a la Corte Constitucional de Colombia la cual sí aportó jurisprudencia. La Suprema Corte de Justicia de Uruguay informó que el Poder Judicial uruguayo carece de jurisprudencia sobre el tema, por cuanto ello es competencia de la Corte Electoral independiente, pero informó sobre la normativa constitucional aplicable a la reelección presidencial. Todos los otros tribunales aportaron jurisprudencia interna sobre el tema.

¹⁰ Debido a las circunstancias excepcionales ocasionadas por la pandemia COVID-19, esta opinión consultiva fue deliberada y aprobada durante el 142º Período Ordinario de Sesiones, el cual se llevó a cabo de forma no presencial utilizando medios tecnológicos de conformidad con lo establecido en el Reglamento de la Corte.

III COMPETENCIA Y ADMISIBILIDAD

14. El artículo 64.1 de la Convención Americana marca una de las vertientes de la función consultiva de la Corte Interamericana, al establecer que:

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.

15. La consulta sometida a la Corte por el Estado solicitante se ampara en el anteriormente citado artículo 64.1 de la Convención. Colombia es un Estado Miembro de la OEA y, por tanto, está facultado convencionalmente para solicitar a la Corte Interamericana una Opinión Consultiva.

16. El propósito central de dicha función consultiva es que la Corte Interamericana emita una Opinión acerca de la interpretación de la Convención Americana o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos, fijando de este modo su ámbito de competencia. En esta línea, la Corte ha considerado que el artículo 64.1 de la Convención, al referirse a la facultad de la Corte de emitir una Opinión sobre "otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos", es amplio y no restrictivo¹¹.

17. En forma concordante, los artículos 70¹² y 71¹³ del Reglamento regulan los requisitos formales que deben verificarse para que una solicitud sea considerada por la Corte. Básicamente, imponen sobre el Estado u órgano solicitante las siguientes exigencias: (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 agente. Como fue establecido previamente, los requisitos (iii) y (iv) fueron debidamente cumplimentados.

18. Ahora bien, en cuanto a los requisitos (i) y (ii), la Corte hace notar que la consulta presentada por el Estado de Colombia presenta las siguientes características: (a) contiene un apartado denominado "Disposiciones Específicas", en el que se solicita a la Corte interpretar varias normas de "la Declaración Americana, la Carta de la OEA, la Convención Americana, y la Carta Democrática Interamericana", y se enlista una serie de cláusulas de los preámbulos y artículos de estos instrumentos que se solicita a la Corte que interprete; (b) en esta medida,

¹¹ Cfr. "Otros Tratados" Objeto de la Función Consultiva de la Corte (art. 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-1/82 de 24 de septiembre de 1982. Serie A No. 1, punto decisivo primero, y *La denuncia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y sus efectos sobre las obligaciones estatales en materia de derechos humanos* (Interpretación y alcance de los artículos 1, 2, 27, 29, 30, 31, 32, 33 a 65 y 78 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 3.I), 17, 45, 53, 106 y 143 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos). Opinión Consultiva OC-26/20 de 9 de noviembre de 2020. Serie A No. 26, párr. 14.

¹² El artículo 70 del Reglamento de la Corte establece lo siguiente: "Interpretación de la Convención: 1. Las solicitudes de opinión consultiva previstas en el artículo 64.1 de la Convención deberán formular con precisión las preguntas específicas sobre las cuales se pretende obtener la opinión de la Corte. 2. Las solicitudes de opinión consultiva formuladas por un Estado miembro o por la Comisión, deberán indicar, además, las disposiciones cuya interpretación se pide, las consideraciones que originan la consulta y el nombre y dirección del Agente o de los Delegados [...]".

¹³ El artículo 71 del Reglamento de la Corte dispone que: "Interpretación de otros tratados: 1. Si la solicitud se refiere a la interpretación de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos prevista en el artículo 64.1 de la Convención, deberá ser identificado el tratado y las partes en él, las preguntas específicas sobre las cuales se pretende obtener la opinión de la Corte y las consideraciones que originan la consulta [...]".

solo la primera pregunta alude de manera específica al artículo 23 de la Convención Americana, mientras que la segunda pregunta no señala de forma particularizada con cuál o cuáles disposiciones indicadas en el apartado de "Disposiciones Específicas" se solicita interpretar; (c) se solicita la interpretación de diferentes disposiciones jurídicas que involucran varios instrumentos regionales, y (d) la segunda pregunta hace referencia, como presupuesto fáctico a "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".

19. Durante el procedimiento relativo a esta solicitud, varias observaciones escritas y orales efectuaron diversas consideraciones sobre la competencia de la Corte para emitir la presente Opinión Consultiva, así como sobre la admisibilidad y procedencia de las preguntas formuladas. Por lo tanto, se examinarán a continuación la competencia, admisibilidad y procedencia de dar respuesta a las preguntas formuladas por el Estado solicitante, para lo cual se realizarán las consideraciones pertinentes, en el siguiente orden: (a) el requisito formal de especificar las disposiciones que deben ser interpretadas; (b) la existencia de determinadas peticiones en trámite ante la Comisión Interamericana; (c) la competencia sobre los instrumentos regionales involucrados; (d) la procedencia de la solicitud de Opinión Consultiva; y (e) el requisito formal de formular las preguntas con precisión y la facultad de la Corte de reformular las preguntas planteadas.

A. El requisito formal de especificar las disposiciones que deben ser interpretadas

20. La Corte nota que solo la segunda parte de la primera pregunta realizada por Colombia especifica el artículo 23 de la Convención Americana como norma de la cual se solicita interpretación. Sin embargo, Colombia incorporó en su solicitud un apartado general denominado "Disposiciones específicas" con un listado de las disposiciones sobre las cuales se solicita interpretación (*supra* párr. 18). En este sentido, conforme a la naturaleza de las cuestiones planteadas, la Corte entiende que ambas preguntas se encuentran relacionadas con todas las disposiciones enlistadas en dicho apartado, respecto de las cuales se solicita interpretación, a saber: los cuatro párrafos no enumerados de la parte de considerandos de la resolución de la IX Conferencia Internacional Americana, los seis párrafos no numerados del preámbulo y los artículos XX y XXXIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (en adelante "Declaración Americana"); los párrafos primero a quinto y séptimo no numerados del preámbulo, y el artículo 3.d) de la Carta de la Organización de los Estados Americanos (en adelante "Carta de la OEA"); los cinco párrafos no numerados del preámbulo y los artículos 1, 2, 23, 24, 29 y 32.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y los párrafos primero, quinto, sexto, octavo, noveno, decimosexto, decimoséptimo, decimonoveno y vigésimo, no numerados del preámbulo, así como los artículos 2 a 7 de la Carta Democrática Interamericana (en adelante "Carta Democrática").

21. En suma, la Corte estima que Colombia cumplió con el deber de especificar las disposiciones de la Convención Americana, la Carta de la OEA, la Declaración Americana y la Carta Democrática que requieren interpretación de acuerdo a la consulta estatal.

B. La existencia de determinadas peticiones en trámite ante la Comisión Interamericana

22. Algunas observaciones hicieron alusión a peticiones en trámite ante la Comisión Interamericana que se relacionarían con el tema de la consulta¹⁴. Sobre esto, la Comisión

¹⁴ Observaciones de la Comisión Interamericana, de la Fundación por el Debido Proceso (DPLF) y del señor Björn Arp.

informó a la Corte sobre la existencia de tres peticiones en la fase de admisibilidad respecto de Bolivia y una en la etapa de fondo respecto de Nicaragua¹⁵, las cuales tendrían relación con las preguntas planteadas por Colombia. Asimismo, en el trámite de la presente Opinión Consultiva, una persona presentó una observación escrita al Tribunal en la cual informó ser el representante de la petición contra Nicaragua y solicitó a la Corte que se declarara inadmisibile la presente solicitud ya que, a su criterio, la resolución de la Opinión Consultiva por la Corte desvirtuaría la jurisdicción contenciosa de la Corte en el caso individual pendiente.

23. Al respecto, el Tribunal recuerda, como ha dispuesto en el marco de otros procesos consultivos, que el solo hecho de que existan peticiones ante la Comisión o casos contenciosos relacionados con el tema de la consulta no basta para que la Corte se abstenga de responder las preguntas sometidas a consulta¹⁶. Esta conclusión de la Corte coincide ampliamente con la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia, la cual ha rechazado reiteradamente toda petición de abstenerse de ejercer su competencia consultiva en situaciones en donde se alegue que, por existir una controversia sobre el punto, lo que se está pidiendo a la Corte es que falle sobre un caso contencioso encubierto¹⁷.

24. La labor interpretativa que este Tribunal debe cumplir, en ejercicio de su función consultiva, difiere de su competencia contenciosa en la medida que no existe un litigio a resolver¹⁸. El propósito central de la función consultiva es obtener una interpretación judicial sobre una o varias disposiciones de la Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos¹⁹. Por tanto, la función consultiva busca coadyuvar a los Estados Miembros y a los órganos de la OEA para que cumplan de manera cabal y efectiva sus obligaciones internacionales en la materia y definan y desarrollen políticas públicas en derechos humanos, lo cual no constituye un prejuzgamiento de casos o peticiones que se encuentren pendientes ante el sistema interamericano.

25. En virtud de las consideraciones expuestas, la Corte considera que tiene competencia para pronunciarse sobre las preguntas planteadas por Colombia.

C. La competencia sobre los instrumentos regionales involucrados

¹⁵ De acuerdo al Informe de Admisibilidad, la petición en contra de Nicaragua se refiere a la alegada afectación a los derechos políticos para presentarse como candidato en igualdad de condiciones de una persona que se presentó como candidato a la Presidencia de Nicaragua en las mismas elecciones donde el Presidente Daniel Ortega buscaba su tercera reelección. *Cfr.* Comisión IDH, Informe No. 179/18; Petición 1360-11 Fabio Gadea Mantilla vs. Nicaragua, 25 de diciembre de 2018. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/2018/NIAD1360-11ES.pdf>

¹⁶ *Cfr.* *El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal*. Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999. Serie A No. 16, párrs. 45 a 65, e *Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo. Obligaciones estatales en relación con el cambio de nombre, la identidad de género, y los derechos derivados de un vínculo entre parejas del mismo sexo* (interpretación y alcance de los artículos 1.1, 3, 7, 11.2, 13, 17, 18 y 24, en relación con el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-24/17 de 24 de noviembre de 2017. Serie A No. 24, párr. 24.

¹⁷ *Cfr.* *Restricciones a la pena de muerte* (Arts. 4.2 y 4.4 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-3/83 de 8 de septiembre de 1983. Serie A No. 3, párrs. 38 a 40, y Corte Internacional de Justicia, *Interpretación de tratados de Paz*, Opinión consultiva de 30 de marzo de 1950 (primera fase), pág. 71; *Reservas a la Convención sobre Genocidio*, Opinión Consultiva, I.C.J. Informes 1951, pág. 19; *Consecuencias jurídicas para los Estados de la presencia continuada de Sudáfrica en Namibia* (África sudoccidental) a pesar de la Resolución 276 (1970) del Consejo de Seguridad, Opinión Consultiva, I.C.J. Reports 1971, párrs. 32 a 33, y *Consecuencias Jurídicas de la Construcción de un Muro en el territorio palestino ocupado*. Opinión Consultiva de 9 de julio de 2004, párrs. 43 a 50.

¹⁸ *Cfr.* Opinión Consultiva OC-15/97, *supra*, párrs. 25 y 26, y Opinión Consultiva OC-*supra*, 25/18, párr. 50.

¹⁹ *Cfr.* Opinión Consultiva OC-3/83, *supra*, párr. 22, y Opinión Consultiva OC-*supra*, 25/18, párr. 50.

26. La Corte ya ha establecido que la función consultiva le permite interpretar cualquier norma de la Convención Americana, sin que ninguna parte o aspecto de dicho instrumento esté excluido del ámbito de interpretación. En este sentido, es evidente que la Corte tiene, en virtud de ser "intérprete última de la Convención Americana"²⁰, competencia para emitir, con plena autoridad, interpretaciones sobre todas las disposiciones de la Convención, incluso aquellas de carácter procesal²¹.

27. Asimismo, como ya fue afirmado en otros precedentes, la Carta de la OEA es un tratado respecto del cual la Corte puede ejercer su competencia consultiva en virtud del artículo 64.1 de la Convención²². Además, el artículo 64.1 de la Convención Americana autoriza a la Corte para rendir opiniones consultivas sobre la interpretación de la Declaración Americana, en el marco y dentro de los límites de su competencia en relación con la Carta de la OEA y la Convención u otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos²³. En este sentido, en la presente Opinión, la Corte recurrirá a la Declaración Americana, al interpretar las obligaciones emanadas de la Carta de la OEA, en su abordaje de las preguntas planteadas por Colombia.

28. Adicionalmente, la Corte nota que el Estado se ha referido a diversas cláusulas de los preámbulos de los cuatro instrumentos. En esta línea, la Corte estima pertinente precisar que la función consultiva puede llevar a que tenga que examinar los preámbulos de los instrumentos internacionales traídos a conocimiento de la Corte, los cuales pueden cumplir diversas funciones en el marco de la actividad interpretativa²⁴. Al respecto, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados²⁵ (en adelante "Convención de Viena") en su artículo 31.2, dispone que el texto de un tratado comprende también el preámbulo y los anexos. La Corte se ha referido, por ejemplo al preámbulo de la Convención Americana, en tanto contiene "referencias que permiten establecer el objeto y fin del tratado"²⁶, así como para dilucidar la intención de sus redactores²⁷.

29. Finalmente, la Corte nota que el Estado solicitó explícitamente la interpretación de ciertas disposiciones de la Carta Democrática Interamericana. Sobre este instrumento, la Corte ha determinado que constituye un texto interpretativo tanto de la Carta de la OEA como de la Convención Americana²⁸. En consecuencia, en la interpretación de la Convención Americana y de la Carta de la OEA, la Corte recurrirá, en lo pertinente, a las disposiciones de la Carta Democrática al abordar las preguntas planteadas por Colombia.

²⁰ Cfr. *Artículo 55 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Opinión Consultiva OC-20/09 de 29 de septiembre de 2009. Serie A No. 20, párr. 18, y Opinión Consultiva OC-26/20, *supra*, párr. 25.

²¹ Cfr. Opinión Consultiva OC-20/09, *supra*, párr. 18, y Opinión Consultiva OC-26/20, *supra*, párr. 25.

²² Cfr. *Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el Marco del Artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Opinión Consultiva OC-10/89 del 14 de julio de 1989. Serie A No. 10, párr. 44, y Opinión Consultiva OC-26/20, *supra*, párr. 26.

²³ Cfr. Opinión Consultiva OC-10/89, *supra*, punto decisivo primero y único, y Opinión Consultiva OC-26/20, *supra*, párr. 26.

²⁴ Cfr. Opinión Consultiva OC-26/20, *supra*, párr. 27.

²⁵ Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, U.N. Doc A/CONF.39/27 (1969), U.N.T.S. vol. 1155, pág. 331, suscrita en Viena el 23 de mayo de 1969, entró en vigor el 27 de enero de 1980.

²⁶ Cfr. *Titularidad de derechos de las personas jurídicas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Interpretación y alcance del artículo 1.2, en relación con los artículos 1.1, 8, 11.2, 13, 16, 21, 24, 25, 29, 30, 44, 46, y 62.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como del artículo 8.1 A y B del Protocolo de San Salvador)*. Opinión Consultiva OC-22/16 de 26 de febrero de 2016. Serie A No. 22, párr. 41.

²⁷ Cfr. Opinión Consultiva OC-22/16, *supra*, párr. 47.

²⁸ Cfr. Opinión Consultiva OC-26/20, *supra*, párr. 42.

30. En conclusión, la Corte está facultada para pronunciarse en su esfera consultiva sobre el preámbulo y todas las disposiciones de la Convención Americana, la Carta de la OEA, la Declaración Americana y la Carta Democrática traídas a consulta por el Estado colombiano, en los términos indicados y en tanto conciernen a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos, por lo que recaen en el ámbito de la competencia de la Corte.

D. La procedencia de la solicitud de Opinión Consultiva

31. Algunas observaciones subrayaron que la solicitud estaría procurando dar respuesta a sucesos específicos de naturaleza política²⁹, los cuáles atañen a la soberanía y a la autodeterminación de los Estados de la región y que, además, la segunda pregunta hacía referencia a casos concretos, por lo cual las preguntas deberían ser declaradas total o parcialmente inadmisibles.

32. Respecto al primer punto, esta Corte resalta que solo se pronunciará sobre el contenido y alcance de las obligaciones de derechos humanos que surgen del derecho internacional. Respecto al segundo punto, la Corte nota que el señalamiento de algunos ejemplos sirve al propósito de ilustrar sobre la potencial trascendencia de fijar criterios e interpretaciones de alcance amplio y general sobre la cuestión jurídica objeto de la consulta, sin que por esto implique que el Tribunal esté emitiendo un pronunciamiento jurídico sobre situaciones específicas³⁰. Muy por el contrario, ello permite a la Corte señalar que su Opinión Consultiva no constituye una mera especulación abstracta y que el interés en la misma se justifica por el beneficio que pueda traer a la protección internacional de los derechos humanos, en tanto se refiere a una cuestión basal que toca al sistema interamericano como un todo³¹.

33. En suma, la Corte ha entendido que, si bien no debe perder de vista que su función consultiva implica esencialmente el ejercicio de una facultad interpretativa, las consultas deben revestir un alcance práctico y tener previsibilidad de aplicación, al mismo tiempo que no deben circunscribirse a un presupuesto fáctico en extremo preciso que torne difícil desvincularla de un pronunciamiento sobre un caso específico, lo cual iría en desmedro del interés general que pudiera suscitar una consulta³². Ello requiere, en última instancia, un ejercicio delicado de apreciación judicial para discernir el objeto sustancial de la solicitud que pueda alcanzar pretensiones de validez generalizada y trascender a todos los Estados americanos, más allá de los motivos que puedan haberla originado o de la referencia a hechos particulares, a fin de coadyuvar a los Estados Miembros y a los órganos de la OEA para que cumplan de manera cabal y efectiva sus obligaciones internacionales³³.

34. En consecuencia, la Corte considera que, sin referirse a ningún asunto concreto que pueda haber sido señalado en el trámite del presente procedimiento consultivo a modo ejemplificativo, corresponde dar curso a la consideración del objeto sustancial subyacente en la presente solicitud, a fin de atender el interés general de que la Corte se pronuncie sobre

²⁹ Ver, por ejemplo, observaciones del Núcleo de estudios em direitos humanos (NESIDH) y Centro de estudos da constituição (CCONS) de la Universidad Federal de Paraná, la Clínica Jurídica en Derechos Humanos de la Universidad Santiago de Cali, la Clínica de Derechos Humanos y Derecho Ambiental de la Universidad del Estado de Amazonas y el Grupo de Investigación "Derechos Humanos en Amazonia", y el señor Andrés Figueroa Galvis.

³⁰ Cfr. *El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal*. Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999. Serie A No. 16, párr. 49, y Opinión Consultiva OC-26/20, *supra*, párr. 30.

³¹ Cfr. Opinión Consultiva OC-16/99, *supra*, párr. 49, y Opinión Consultiva OC-26/20, *supra*, párr. 30.

³² Cfr. Opinión Consultiva OC-16/99, *supra*, párrs. 38 a 41, y Opinión Consultiva OC-26/20, *supra*, párr. 31.

³³ Cfr. Opinión Consultiva OC-16/99, *supra*, párr. 47, y Opinión Consultiva OC-26/20, *supra*, párr. 31.

una materia de significancia jurídica en el ámbito regional, esto es, la figura de la reelección presidencial indefinida en el contexto del sistema interamericano.

E. El requisito formal de formular las preguntas con precisión y la facultad de la Corte de reformular las preguntas planteadas

35. En el ejercicio de su función consultiva, la Corte está llamada a desentrañar el sentido, propósito y razón de las normas internacionales sobre derechos humanos³⁴. Así, en ejercicio de sus facultades inherentes a la competencia otorgada por el artículo 64 de la Convención, puede tener que precisar o esclarecer y, en ciertos supuestos, reformular, las preguntas que se le plantean, con el fin de determinar con claridad el objeto sustancial de su labor interpretativa³⁵.

36. Al respecto, la Corte considera que la primera pregunta planteada por Colombia fue enunciada de manera clara, sin que resulte necesaria una reformulación más allá de la referencia a las disposiciones jurídicas relevantes, como fue señalado *supra*. No obstante, el Tribunal advierte que la segunda pregunta está fácticamente condicionada, en tanto se refiere a conductas estatales hipotéticas y pretende que la Corte determine en abstracto sus posibles consecuencias, así como su conformidad o no con el marco normativo internacional. Sobre este punto, este Tribunal reitera que, en el ejercicio de su función consultiva, la Corte no está llamada a resolver cuestiones de hecho, sino a desentrañar el sentido, propósito y razón de las normas internacionales sobre derechos humanos³⁶. En virtud de ello, este Tribunal reconducirá la segunda pregunta a la compatibilidad de la reelección presidencial indefinida con la existencia de la democracia representativa en el sistema interamericano de protección de derechos humanos. La Corte considera que esta redacción permite un mejor ejercicio de su función consultiva y refleja la esencia de la segunda interrogante planteada por Colombia.

37. Por tanto, la Corte procede a reformular las preguntas planteadas por Colombia, de la siguiente forma:

Teniendo en cuenta los cuatro párrafos no numerados de la parte de considerandos de la resolución de la IX Conferencia Internacional Americana, los seis párrafos no numerados del preámbulo y los artículos XX y XXXIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; los párrafos primero a quinto y séptimo no numerados del preámbulo, y el artículo 3.d) de la Carta de la Organización de los Estados Americanos; los cinco párrafos no numerados del preámbulo y los artículos 1, 2, 23, 24, 29 y 32.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y los párrafos primero, quinto, sexto, octavo, noveno, decimosexto, decimoséptimo, decimonoveno y vigésimo, no numerados del preámbulo, así como los artículos 2 a 7 de la Carta Democrática:

- i. 1) ¿Es la reelección presidencial indefinida un derecho humano protegido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos? En este sentido, 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, 3) ¿Es la limitación o prohibición de la reelección presidencial una restricción de los

³⁴ Cfr. *Responsabilidad internacional por expedición y aplicación de leyes violatorias de la Convención* (arts. 1 y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-14/94 de 9 de diciembre de 1994. Serie A No. 14, párr. 23, y Opinión Consultiva OC-26/20, *supra*, párr. 33.

³⁵ Cfr. Opinión Consultiva OC-25/18, *supra*, párr. 55, y Opinión Consultiva OC-26/20, *supra*, párr. 33.

³⁶ Cfr. Opinión Consultiva OC-14/94, *supra*, párr. 23, y Opinión Consultiva OC-26/20, *supra*, párr. 33.

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?

- ii. ¿Es la reelección presidencial indefinida compatible con la existencia de la democracia representativa en el sistema interamericano de protección de derechos humanos?

38. Para efectos de la presente Opinión Consultiva este Tribunal entenderá como “reelección presidencial indefinida” la permanencia en el cargo de la persona que ejerza la Presidencia de la República por más de dos períodos consecutivos de duración razonable. Esta duración no podrá ser modificada durante la vigencia del mandato de aquél.

39. Al respecto, esta Corte advierte que la solicitud planteada por Colombia solo se refiere a la reelección presidencial indefinida y no en general a la figura de la reelección presidencial. Además, de la solicitud se infiere que las preguntas de Colombia se relacionan con la figura de la reelección presidencial indefinida en un sistema presidencial. Por tanto, las consideraciones que realice este Tribunal en la presente Opinión Consultiva se circunscriben a la posibilidad de reelección presidencial indefinida en un sistema presidencial como el descrito en el párrafo 87 *infra*. Asimismo, es necesario destacar que no se hará referencia a la reelección indefinida de otros cargos distintos a la Presidencia de la República, ni a la posibilidad de reelección del Presidente de la República en general, cuando no tenga el carácter de indefinida en los términos descritos en el párrafo anterior.

40. Asimismo, este Tribunal recuerda que la función consultiva constituye “un servicio que la Corte está en capacidad de prestar a todos los integrantes del sistema interamericano, con el propósito de coadyuvar al cumplimiento de sus compromisos internacionales” sobre derechos humanos³⁷. Asimismo, la Corte reitera, como lo ha hecho en otras oportunidades³⁸, que la labor interpretativa que debe cumplir en ejercicio de su función consultiva busca no solo desentrañar el sentido, propósito y razón de las normas internacionales sobre derechos humanos, sino, sobre todo, coadyuvar a los Estados Miembros y a los órganos de la OEA para que cumplan de manera cabal y efectiva sus obligaciones internacionales en la materia y definan y desarrollen políticas públicas en derechos humanos. Se trata, en efecto, de interpretaciones que contribuyan a fortalecer el sistema de protección de los derechos humanos.

41. La Corte estima necesario, además, recordar que, conforme al derecho internacional, cuando un Estado es parte de un tratado internacional, como la Convención Americana, dicho tratado obliga a todos sus órganos, incluidos los poderes judicial y legislativo, por lo que la violación por parte de alguno de dichos órganos genera responsabilidad internacional para aquél. Es por tal razón que estima necesario que los diversos órganos del Estado realicen el correspondiente control de convencionalidad, también sobre la base de lo que señale en ejercicio de su competencia no contenciosa o consultiva, la que innegablemente comparte con

³⁷ Cfr. Opinión Consultiva OC-1/82, párr. 39, y *Derechos a la libertad sindical, negociación Colectiva y huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género*. (Interpretación y alcance de los artículos 13, 15, 16, 24, 25 y 26, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de los artículos 3, 6, 7 y 8 del Protocolo de San Salvador, de los artículos 2, 3, 4, 5 y 6 de la Convención de Belem do Pará, de los artículos 34, 44 y 45 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, y de los artículos ii, iv, xiv, xxi y xxii de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre). Opinión Consultiva OC-27/21 de 5 de mayo de 2021. Serie A No. 27, párr. 35.

³⁸ Cfr. Opinión Consultiva OC-1/82, párr. 25, y Opinión Consultiva OC-27/21, *supra*, párr. 35.

su competencia contenciosa, el propósito del sistema interamericano de derechos humanos, el cual es, "la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos"³⁹.

42. A efecto de dar una respuesta adecuada a las preguntas realizadas, la Corte ha decidido estructurar la presente Opinión de la siguiente forma: (1) en el capítulo IV se realizan consideraciones sobre democracia, Estado de Derecho y derechos humanos; (2) en el capítulo V se realizarán algunas consideraciones sobre los principios de la democracia representativa; (3) en el capítulo VI se responde la primera pregunta de Colombia, y (4) en el capítulo VII se responde la segunda pregunta.

IV DEMOCRACIA, ESTADO DE DERECHO Y DERECHOS HUMANOS

43. La Corte ha establecido, desde sus primeras decisiones, que "[e]l concepto de derechos y libertades y, por ende, el de sus garantías, es también inseparable del sistema de valores y principios que lo inspira. 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"⁴⁰.

44. La sola existencia de un régimen democrático no garantiza, *per se*, el permanente respeto del Derecho Internacional, incluyendo al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, lo cual ha sido así considerado incluso por la propia Carta Democrática Interamericana⁴¹. La legitimación democrática de determinados hechos o actos en una sociedad está limitada por las normas y obligaciones internacionales de protección de los derechos humanos reconocidos en tratados como la Convención Americana, de modo que la existencia de un verdadero régimen democrático está determinada por sus características tanto formales como sustanciales⁴². En este sentido, existen límites a lo "susceptible de ser decidido" por parte de las mayorías en instancias democráticas, en las cuales también debe primar un control de convencionalidad, que es función y tarea de cualquier autoridad pública y no solo del Poder Judicial⁴³.

45. Si bien el principio democrático implica que los gobernantes serán electos por la mayoría, uno de los objetivos principales de una democracia debe ser el respeto de los derechos de las minorías. Este respeto se garantiza mediante la protección del Estado de Derecho y de los derechos humanos.

46. La interdependencia entre democracia, Estado de Derecho y protección de los derechos humanos es la base de todo el sistema del que la Convención forma parte⁴⁴.

³⁹ Cfr. *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*. Opinión Consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2014. Serie A No. 21, *supra*, párr. 31, y Opinión Consultiva OC-27/21, *supra*, párr. 36.

⁴⁰ *El hábeas corpus bajo suspensión de garantías (Arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-8/87 de 30 de enero de 1987. Serie A No. 8, párr. 26, y Opinión Consultiva OC-27/21, *supra*, párr. 39.

⁴¹ Cfr. Asamblea General de la OEA, Carta Democrática Interamericana, Resolución AG/RES. 1 (XXVIII-E/01) de 11 de septiembre de 2001.

⁴² Cfr. *Caso Gelman Vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones*. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Serie C No. 221, párr. 239.

⁴³ Cfr. *Caso Gelman Vs. Uruguay, supra*, párr. 239.

⁴⁴ *Mutatis mutandi, La expresión "Leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Opinión Consultiva OC-6/86 de 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6, párr. 34, y Opinión Consultiva OC-26/20, *supra*, párr. 72. De forma similar, el preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece "[c]onsiderando esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de Derecho, a fin de que el hombre no se vea

47. En efecto, los considerandos de la Resolución de la IX Conferencia Internacional Americana, mediante la cual se adoptó la Declaración Americana, establecen:

Que la consagración americana de los derechos esenciales del hombre unida a las garantías ofrecidas por el régimen interno de los Estados, establece el sistema inicial de protección que los Estados americanos consideran adecuado a las actuales circunstancias sociales y jurídicas, no sin reconocer que deberán fortalecerlo cada vez más en el campo internacional, a medida que esas circunstancias vayan siendo más propicias⁴⁵.

48. El preámbulo de la Convención Americana señala que esta fue acordada “[r]eafirmando 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”. Asimismo, en cinco de sus artículos se hace alusión expresa a la democracia⁴⁶, asumiéndose que esta es la forma de gobierno en la cual es posible respetar y garantizar los derechos humanos contenidos en la Convención.

49. Además, el principio democrático se encuentra recogido en la Carta de la OEA, instrumento constitutivo de la organización y fundamental del sistema interamericano⁴⁷. En efecto, el preámbulo de la Carta de la OEA, tras la modificación realizada en el Protocolo de Cartagena de 1985, establece que “la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región”. De este modo, el artículo 2 de la Carta de la OEA establece una serie de propósitos esenciales que procura alcanzar, entre ellos “afianzar la paz y la seguridad del continente” y “promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención” a fin de “realizar los principios en que se funda y cumplir sus obligaciones regionales de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas”.

50. Adicionalmente, en el artículo 3 de la Carta de la OEA señala que “la solidaridad de los Estados americanos y los altos fines que con ella se persiguen, requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa”, y que “todo Estado tiene derecho a elegir, sin injerencias externas, su sistema político, económico y social, y a organizarse en la forma que más le convenga”.

51. Diversas resoluciones de la OEA han resaltado la importancia de fortalecer el Estado de Derecho, así como la interrelación entre este, la democracia y la garantía de los derechos humanos⁴⁸. En este sentido, por ejemplo, la Resolución XXVII de la Décima Conferencia Interamericana de Caracas de 1954 señaló que:

compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión”. Asimismo, la Declaración de Varsovia destacó en su preámbulo “la interdependencia entre la paz, el desarrollo, los derechos humanos y la democracia”. Cfr. Declaración de Varsovia, aprobada por la Conferencia Ministerial de la Comunidad de Democracias convocada en Varsovia, Polonia, el 27 de junio de 2000.

⁴⁵ Resolución de la IX Conferencia Internacional Americana, Considerando cuarto.

⁴⁶ Artículos 15, 16, 22, 29 y 32.

⁴⁷ Cfr. Opinión Consultiva OC-6/86, *supra*, párr. 34, y Opinión Consultiva OC-26/20, *supra*, párr. 72.

⁴⁸ Cfr. Décima Conferencia Interamericana de Caracas de 1954. Resolución XXVII sobre el Fortalecimiento del sistema de protección de los Derechos Humanos, y Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos. Resolución AG/RES. 835 (XVI O/86) de 15 de noviembre de 1986; Asamblea General de la OEA, Resolución AG/RES. 1504 (XXVII-O/97) aprobada en la séptima sesión plenaria, celebrada el 5 de junio de 1997; Asamblea General de la OEA, Resolución AG/DEC. 85 (XLVI-O/16), aprobada en la segunda sesión plenaria, celebrada el 14 de junio de 2016, punto Declarativo 2; Asamblea General de la OEA. Resolución AG/RES. 2894 (XLVI-O/16), aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 15 de junio de 2016, Resolutivo 1; Asamblea General de la OEA. Resolución AG/RES. 2905 (XLVII-O/17), aprobada en la primera sesión plenaria, celebrada el 20 de junio de 2017, Resolutivo 1; Asamblea General de la OEA. Resolución AG/RES. 2927 (XLVIII-O/18), aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 5 de junio de 2018), Resolutivo 1; Resolución AG/RES. 2931 (XLIX-O/19), aprobada en la primera sesión plenaria,

[...] el fortalecimiento y ejercicio efectivo de la democracia y prevención de la intervención totalitaria exigen, no sólo medidas represivas, sino también otras que aseguren el cabal funcionamiento de las instituciones democráticas, entre cuyas medidas adquieren relieve importante los sistemas de protección de los derechos y las libertades del ser humano mediante la acción internacional o colectiva⁴⁹.

52. Asimismo, el Protocolo de San Salvador reconoce la gran importancia de que los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales sean “reafirmados, desarrollados, perfeccionados y protegidos, sobre la base del respeto integral a los derechos de la persona, el régimen democrático representativo de gobierno, así como el derecho de sus pueblos al desarrollo, a la libre determinación y a disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales”⁵⁰.

53. La relación entre derechos humanos, Estado de Derecho y democracia quedó plasmada en la Carta Democrática Interamericana⁵¹. Este instrumento jurídico es una norma de interpretación auténtica de los tratados a que se refiere, pues recoge la interpretación que los propios Estados miembros de la OEA, incluyendo a los Estados parte en la Convención, hacen de las normas atinentes a la democracia tanto de la Carta de la OEA como de ésta⁵².

54. La Carta Democrática señala expresamente que “[l]os pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla”⁵³. En este sentido, se reconoce que “la democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas”⁵⁴. Asimismo, la Carta Democrática establece que “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”⁵⁵. Es tal el rol fundamental que los Estados de la región le han dado a la democracia representativa, que la Carta Democrática establece un sistema de garantía colectiva mediante el cual, cuando “se produzca una alteración del orden constitucional que afecte gravemente [el] orden democrático” de un Estado, otros Estados o el Secretario General

celebrada el 27 de junio de 2019, Resolutivos 1 y 2, y Resolución AG/RES. 2958 (L-O/20), aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 21 de octubre de 2020, punto “v”, Resolutivo 2

⁴⁹ Décima Conferencia Interamericana de Caracas de 1954. Resolución XXVII sobre el Fortalecimiento del sistema de protección de los Derechos Humanos.

⁵⁰ Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, (“Protocolo de San Salvador”), Preámbulo.

⁵¹ Cfr. OEA. Carta Democrática Interamericana. Aprobada en la primera sesión plenaria de la Asamblea General de la OEA, celebrada el 11 de septiembre de 2001 durante el Vigésimo Octavo Periodo de Sesiones, artículos 3 y 4. El Comité Jurídico Interamericano ha sostenido que “la Carta Democrática Interamericana fue concebida como una herramienta para actualizar, interpretar y aplicar la Carta fundamental de la OEA en materia de democracia representativa, y representa un desarrollo progresivo del Derecho Internacional”. CJI/RES. 159 (LXXV-O/09).

⁵² Los considerandos 2 y 4 del Preámbulo de la Convención establecen lo siguiente: “Reafirmando 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; [...] Considerando que estos principios han sido consagrados en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos que han sido reafirmados y desarrollados [...]”. En este sentido, la Carta también podría ser catalogada como un acuerdo entre los Estados parte en ambos tratados acerca de la aplicación e interpretación de esos instrumentos (Art. 31.3.a) de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados: “Juntamente con el contexto, habrá de tenerse en cuenta: a) todo acuerdo ulterior entre las partes acerca de la interpretación del tratado o de la aplicación de sus disposiciones”. Cfr. *Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348, párr. 114, y Opinión Consultiva OC-26/20, *supra*, párr. 139.

⁵³ Carta Democrática Interamericana, artículo 1.

⁵⁴ Carta Democrática Interamericana, artículo 1.

⁵⁵ Carta Democrática Interamericana, artículo 2.

podrán solicitar la convocatoria inmediata del Consejo Permanente, y de constatarse que “se ha producido la ruptura del orden democrático en un Estado Miembro y que las gestiones diplomáticas han sido infructuosas, conforme a la Carta de la OEA tomará la decisión de suspender a dicho Estado Miembro del ejercicio de su derecho de participación en la OEA con el voto afirmativo de los dos tercios de los Estados Miembros”⁵⁶.

55. Tomando en cuenta lo anterior es claro que el ejercicio efectivo de la democracia en los Estados americanos constituye una obligación jurídica internacional y estos soberanamente han consentido en que dicho ejercicio ha dejado de ser únicamente un asunto de su jurisdicción doméstica, interna o exclusiva⁵⁷.

56. Por tanto, el principio democrático inspira, irradia y guía la aplicación de la Convención Americana de forma transversal. Constituye tanto un principio rector como una pauta interpretativa. Como principio rector, articula la forma de organización política elegida por los Estados americanos para alcanzar los valores que el sistema quiere promover y proteger, entre los cuales se encuentra la plena vigencia de los derechos humanos⁵⁸. Como pauta interpretativa, brinda una clara orientación para su observancia a través de la división de poderes y el funcionamiento propicio de las instituciones democráticas de los Estados parte en el marco del Estado de Derecho⁵⁹.

57. Una de las formas mediante la cual el sistema interamericano asegura el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político es mediante la protección de los derechos políticos consagrados en el artículo XX de la Declaración Americana y el artículo 23 de la Convención⁶⁰. 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 Convención⁶¹.

58. El artículo XX de la Declaración Americana establece que “[t]oda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres”.

59. Por su parte, el artículo 23.1 de la Convención establece que todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: 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, en condiciones generales de igualdad. A diferencia de otros artículos de la Convención, el artículo 23 establece que, sus titulares no solo 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

⁵⁶ Carta Democrática Interamericana, artículos 20 y 21.

⁵⁷ Cfr. *Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas*, *supra*, y Opinión Consultiva OC-26/20, *supra*, párr. 72.

⁵⁸ Cfr. Opinión Consultiva OC-26/20, *supra*, párr. 72.

⁵⁹ Cfr. Opinión Consultiva OC-26/20, *supra*, párr. 72.

⁶⁰ Cfr. *Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 141, y *Caso Petro Urrego Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 8 de julio de 2020. Serie C No. 406, párr. 93.

⁶¹ Cfr. *Caso Castañeda Gutman Vs. México, supra*, párr. 143, y *Caso Petro Urrego Vs. Colombia, supra*, párr. 93.

la oportunidad real para ejercerlos⁶². Por lo tanto, el Estado debe propiciar las condiciones y mecanismos para que dichos derechos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación⁶³.

60. La participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan de forma individual u organizadas, con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa⁶⁴.

61. Los ciudadanos tienen el derecho de participar activamente en la dirección de los asuntos públicos directamente mediante referendos, plebiscitos o consultas o bien, por medio de representantes libremente elegidos. El derecho al voto es uno de los elementos esenciales para la existencia de la democracia y una de las formas en que los ciudadanos expresan libremente su voluntad y ejercen el derecho a la participación política. Este derecho implica que los ciudadanos pueden decidir directamente y elegir libremente y en condiciones de igualdad a quienes los representarán en la toma de decisiones de los asuntos públicos⁶⁵.

62. Por su parte, 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 ello⁶⁶.

63. 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 electores⁶⁷.

64. 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 designación⁶⁸.

65. Las obligaciones que emanan del artículo 23 de la Convención deben ser interpretadas tomando en cuenta el compromiso de los Estados de la región de establecer democracias representativas y respetar el Estado de Derecho, el cual se desprende de la propia Convención Americana, la Carta de la OEA y la Carta Democrática Interamericana.

⁶² Cfr. *Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 195, y *Caso Petro Urrego Vs. Colombia, supra*, párr. 93.

⁶³ Cfr. *Caso Yatama Vs. Nicaragua, supra*, párr. 192, y *Caso Petro Urrego Vs. Colombia, supra*, párr. 93.

⁶⁴ Cfr. *Caso Castañeda Gutman Vs. México, supra*, párr. 146, y *Caso Petro Urrego Vs. Colombia, supra*, párr. 93.

⁶⁵ Cfr. *Caso Castañeda Gutman Vs. México, supra*, párr. 147.

⁶⁶ Cfr. *Caso Castañeda Gutman Vs. México, supra*, párr. 148.

⁶⁷ Cfr. *Caso Yatama Vs. Nicaragua, supra*, párr. 207, y *Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 149.

⁶⁸ Cfr. *Caso Yatama Vs. Nicaragua, supra*, párr. 200, y *Caso Defensor de Derechos Humanos y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 283, párr. 186.

V LOS PRINCIPIOS DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

66. La Corte recuerda que el objeto y fin de la Convención es “la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos”⁶⁹, a propósito de lo cual fue diseñada para proteger los derechos humanos de las personas independientemente de su nacionalidad, frente a su propio Estado o a cualquier otro⁷⁰. El compromiso estatal con el pleno respeto y garantía de los derechos humanos, tal como manda el artículo 1 de la Convención Americana, constituye un presupuesto esencial de la consolidación democrática y abona a un posicionamiento legítimo del Estado frente a la comunidad internacional⁷¹.

67. De acuerdo a la Carta Democrática Interamericana “[s]on 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 públicos”⁷².

68. Asimismo, el artículo 4 de mismo instrumento establece que “[s]on componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa. La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al Estado de Derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad son igualmente fundamentales para la democracia”.

69. Estos artículos definen entonces las características básicas de una democracia representativa, sin las cuales un sistema político dejaría de tener tal carácter. En esa medida, a juicio de la Corte, constituyen criterios orientadores para responder las preguntas planteadas en la solicitud de Opinión Consultiva. A continuación, se procederá a desarrollar algunas de estas características, las cuales se relacionan con la presente Opinión Consultiva.

70. Ya en párrafos previos de la presente Opinión (*supra* párrs. 43 a 65), la Corte se refirió al respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales como uno de los elementos constitutivos de una democracia representativa. En este sentido, la única forma como los derechos humanos pueden tener una eficacia normativa verdadera es reconociendo que ellos no pueden estar sometidos al criterio de las mayorías, ya que precisamente esos derechos han sido concebidos como limitaciones al principio mayoritario. Esta Corte ha resaltado que la protección de los derechos humanos constituye un límite infranqueable a la regla de mayorías, es decir, a la esfera de lo “susceptible de ser decidido” por parte de las mayorías en instancias democráticas⁷³. En efecto, no puede condicionarse la validez de un derecho humano reconocido por la Convención a los criterios de las mayorías y a su compatibilidad con los objetivos de interés general, por cuanto eso implicaría quitarle toda eficacia a la Convención y a los tratados internacionales de derechos humanos.

⁶⁹ Opinión Consultiva OC-2/82, *supra*, párr. 29, y Opinión Consultiva OC-26/20, *supra*, párr. 53.

⁷⁰ *Cfr.* Opinión Consultiva OC-2/82, *supra*, párr. 33, y Opinión Consultiva OC-26/20, *supra*, párr. 53.

⁷¹ Opinión Consultiva OC-26/20, *supra*, párr. 53.

⁷² Carta Democrática Interamericana, artículo 3.

⁷³ *Cfr. Caso Gelman Vs. Uruguay, supra*, párr. 239.

71. En segundo lugar, el artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana establece como un elemento constitutivo de la democracia representativa el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de Derecho. En una democracia representativa es necesario que el ejercicio del poder se encuentre sometido a reglas, fijadas de antemano y conocidas previamente por todos los ciudadanos, con el fin de evitar la arbitrariedad. Este es precisamente el sentido del concepto Estado de Derecho⁷⁴. En esa medida el proceso democrático, requiere de ciertas reglas que limiten el poder de las mayorías expresado en las urnas para proteger a las minorías. Por lo tanto, las reglas de acceso al ejercicio del poder no pueden ser modificadas sin ningún límite por quienes temporalmente se encuentren ejerciendo el poder político. La identificación de la soberanía popular con la mayoría expresada en las urnas es insuficiente para atribuir a un régimen el carácter democrático, el cual se justifica realmente en el respeto de las minorías y la institucionalización del ejercicio del poder político, el cual está sujeto a límites jurídicos y sometido a un conjunto de controles.

72. Tanto la Carta Democrática como el artículo 23 de la Convención Americana y el artículo XX de la Declaración Americana, establecen la obligación de realizar elecciones periódicas. En este sentido, la Corte ha señalado que la realización de elecciones para escoger a los representantes del pueblo es uno de los fundamentos principales de las democracias representativas⁷⁵. Esta obligación de celebrar elecciones periódicas implica indirectamente que los mandatos de cargos de la Presidencia de la República deben tener un período fijo. Los Presidentes no pueden ser elegidos por plazos indefinidos. Este Tribunal resalta que la mayoría de los Estados Parte de la Convención incluyen en su legislación limitaciones temporales al mandato del Presidente⁷⁶.

73. Esta prohibición de mandatos indefinidos busca evitar que las personas que ejercen cargos por elección popular se perpetúen en el ejercicio del poder. En este sentido, la Corte resalta que la democracia representativa se caracteriza por que el pueblo ejerce el poder mediante sus representantes establecidos por la Constitución, los cuales son elegidos en elecciones universales. La perpetuación de una persona en el ejercicio de un cargo público conlleva al riesgo de que el pueblo deje de ser debidamente representado por sus elegidos, y que el sistema de gobierno se asemeje más a una autocracia que a una democracia. Esto puede suceder incluso existiendo elecciones periódicas y límites temporales para los mandatos.

74. En este sentido, los Estados en la región manifestaron en la Declaración de Santiago de Chile de 1959 que “[l]a perpetuación en el poder, o el ejercicio de éste sin plazo alguno y con

⁷⁴ En este sentido, el Comité Jurídico Interamericano ha enfatizado que “existe un vínculo vital entre el ejercicio efectivo de la democracia representativa y el Estado de Derecho, el cual se expresa concretamente en la observancia de todos los elementos esenciales de la democracia representativa y los componentes fundamentales del ejercicio de la misma. Por consiguiente, el régimen democrático no se agota en los procesos electorales, sino que se expresa también en el ejercicio legítimo del poder dentro del marco del estado de derecho que incluye el respeto a los elementos, componentes y atributos de la democracia [...]”. Comité Jurídico Interamericano. Elementos esenciales y fundamentales de la democracia representativa y su vinculación con la acción colectiva en el marco de la Carta Democrática Interamericana, Resolución CJI/RES. 159 (LXXV-O/09) de 12 de agosto de 2009, Resolutivo 4.

⁷⁵ *Cfr. Mutatis mutandis, Caso Castañeda Gutman Vs. México, supra*, párr. 147.

⁷⁶ Véase por ejemplo, Constitución de la Nación Argentina, artículo 90; Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, artículo 169; Constitución Política de la República Federativa de Brasil, artículo 82; Constitución Política de la República de Chile, artículo 25; Constitución Política de la República de Colombia, artículo 190; Constitución Política de la República de Costa Rica, artículo 134; Constitución Política de la República del Ecuador, artículo 144; Constitución Política de la República de El Salvador, artículo 154; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 83; Constitución Política de la República de Guatemala, artículo 184; Constitución Política de la República de Nicaragua, artículo 148; Constitución Política de la República de Panamá, artículo 177; Constitución de la República del Paraguay, artículo 229; Constitución Política de la República del Perú, artículo 112; Constitución Política de la República Dominicana, artículo 124; Constitución Política de la República Oriental del Uruguay, artículo 152, y Constitución Política de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 230.

manifiesto propósito de perpetuación, son incompatibles con el ejercicio efectivo de la democracia⁷⁷. Sobre esta Declaración, el Comité Jurídico Interamericano ha señalado que enuncia “algunos de los atributos de la Democracia que están plenamente vigentes, los cuales deben relacionarse con los elementos esenciales y componentes fundamentales enumerados en la Carta Democrática Interamericana⁷⁸.”

75. En consecuencia, este Tribunal considera que, de la obligación de realizar elecciones periódicas unido a lo señalado por la Declaración de Santiago, es posible concluir que los principios de la democracia representativa que fundan el sistema interamericano incluyen la obligación de evitar que una persona se perpetúe en el poder.

76. Por otro lado, la Corte advierte que la periodicidad de las elecciones, también tiene como objetivo asegurar que distintos partidos políticos o corrientes ideológicas puedan acceder al poder. Sobre este punto, la Carta Democrática Interamericana establece que otro de los elementos de la democracia representativa es el “régimen plural de partidos y organizaciones políticas⁷⁹”. En este sentido, este Tribunal resalta que las agrupaciones y los partidos políticos tienen un papel esencial en el desarrollo democrático⁸⁰.

77. El pluralismo político es fomentado por la Convención Americana al establecer el derecho de todos los ciudadanos a ser elegidos y de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país, la libertad de pensamiento y expresión, el derecho de reunión, el derecho de asociación y la obligación de garantizar los derechos sin discriminación. La Corte ha establecido que estos derechos hacen posible el juego democrático⁸¹. En este sentido, la Carta Democrática Interamericana establece que “[l]a 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 constitucional⁸²”. De forma similar, la Declaración de Viña del Mar señaló que:

La gobernabilidad en democracia supone la representación y participación de todos los habitantes de nuestros Estados, sin consideración de origen, raza, religión o sexo, con especial consideración a las poblaciones indígenas, pues ello refrenda la legitimidad de la democracia política. Ello implica reconocer la contribución de las mayorías y de las minorías al perfeccionamiento de nuestros modelos democráticos. Compatibilizar estos requerimientos con el respeto al principio de la igualdad entre todos los hombres y mujeres que habitan Iberoamérica, constituye un desafío para nuestra[s] sociedades⁸³.

78. El sistema democrático implica que la persona con la mayor cantidad de votos asume el cargo de elección popular⁸⁴. Sin embargo, siempre se debe garantizar el derecho de las minorías a plantear ideas y proyectos alternativos, así como su oportunidad de ser electos. En este sentido, el pluralismo político implica la obligación de garantizar la alternancia en el poder: que una propuesta de gobierno pueda ser sustituida por otra distinta, tras haber

⁷⁷ Acta de la Quinta Reunión de Consultas de Ministros de Relaciones Exteriores llevada a cabo en Santiago de Chile del 12 al 18 de agosto de 1959. Declaración de Santiago, punto declarativo 3.

⁷⁸ Comité Jurídico Interamericano CJI/RES. 159 (LXXV-O/09), *supra*, Resolutivo 3.

⁷⁹ Carta Democrática Interamericana, artículo 3.

⁸⁰ VI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y Presidentes de Gobierno: Declaración de Viña del Mar, de 10 y 11 de noviembre de 1996, párr. 24.

⁸¹ *Cfr. Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 140,

⁸² *Cfr.* Carta Democrática Interamericana, artículo 2.

⁸³ Declaración de Viña del Mar, *supra*, párr. 19.

⁸⁴ Lo anterior puede ser mediante elecciones directas o indirectas.

obtenido la mayoría necesaria en las elecciones. Esta debe ser una posibilidad real y efectiva de que diversas fuerzas políticas y sus candidatos puedan ganar el apoyo popular y reemplazar al partido gobernante.

79. Por otra parte, los artículos 3 y 4 de la Carta Democrática Interamericana resaltan que en las democracias el poder se debe acceder y ejercer con sujeción al Estado de Derecho y bajo el imperio de la ley. El juego democrático solamente es posible si todas las partes respetan los límites impuestos por la ley que permiten la propia existencia de la democracia, como lo son los límites temporales de los mandatos presidenciales. En este sentido, el respeto pleno al Estado de Derecho implica que las modificaciones de las normas relativas al acceso al poder de forma que beneficien a la persona que se encuentra en el poder, y pongan en una situación desventajosa a las minorías políticas, no son susceptibles de ser decididas por mayorías ni sus representantes (*supra* párr. 70). De esta manera, se evita que gobiernos autoritarios se perpetúen en el poder a través del cambio de las reglas del juego democrático y, de esta forma, se erosione la protección de los derechos humanos.

80. Finalmente, el artículo tercero de la Carta Democrática Interamericana enuncia entre los elementos constitutivos de una democracia la separación e independencia de los poderes públicos. La separación del poder del Estado en distintas ramas y órganos guarda estrecha relación con el propósito de preservar la libertad de los asociados, bajo el entendido de que la concentración del poder implica la tiranía y la opresión, así como la división de funciones estatales permite el cumplimiento eficiente de las diversas finalidades encomendadas al Estado.

81. Se tiene entonces que la separación e independencia de los poderes públicos limita el alcance del poder que ejerce cada órgano estatal y, de esta manera, previene su indebida injerencia sobre la actividad de los asociados, garantizando el goce efectivo de una mayor libertad.

82. Ahora bien, la separación e independencia de los poderes públicos supone la existencia de un sistema de control y de fiscalizaciones, como regulador constante del equilibrio entre los poderes públicos. Este modelo denominado "de frenos y contrapesos" no presupone que la armonía entre los órganos que cumplen las funciones clásicas del poder público sea una consecuencia espontánea de una adecuada delimitación funcional y de la ausencia de interferencias en el ejercicio de sus competencias. Por el contrario, el balance de poderes es un resultado que se realiza y reafirma continuamente, mediante el control político de unos órganos en las tareas correspondientes a otros y las relaciones de colaboración entre las distintas ramas del poder público en el ejercicio de sus competencias.

83. A su vez, todos los anteriores criterios están estrechamente relacionados. En efecto, la separación de poderes, el pluralismo político y la realización de elecciones periódicas son también garantías para el efectivo respeto de los derechos y las libertades fundamentales.

84. En seguimiento de lo anterior, este Tribunal considera que los principios de la democracia representativa incluyen, además de la periodicidad de las elecciones y el pluralismo político, las obligaciones de evitar que una persona se perpetúe en el poder, y de garantizar la alternancia en el poder y la separación de poderes.

85. Las medidas que puede tomar el Estado para evitar que una persona se perpetúe en el poder, y garantizar la separación de poderes y la alternancia en el poder son variadas y dependerán del sistema político del país en particular.

86. El sistema interamericano, la Declaración Americana y la Convención no imponen a los Estados un sistema político⁸⁵, ni una modalidad determinada sobre las limitaciones de ejercer los derechos políticos⁸⁶. Los Estados pueden establecer su sistema político y regular los derechos políticos de acuerdo a sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales, las que pueden variar de una sociedad a otra, e incluso en una misma sociedad, en distintos momentos históricos⁸⁷. Sin embargo, las regulaciones que implementen los Estados deben ser compatibles con la Convención Americana, y, por ende, con los principios de la democracia representativa que subyacen en el sistema interamericano, incluyendo los que se desprenden de la Carta Democrática Interamericana.

87. Este Tribunal advierte que la mayoría de los Estados Parte de la Convención Americana han adoptado un sistema político presidencial⁸⁸. En este tipo de sistema, la duración del mandato del Presidente no está condicionada al apoyo de otro poder del Estado, sino que depende del tiempo que la ley establezca como período del mandato⁸⁹.

88. Si bien las facultades de los Presidentes varían en cada Estado, se han identificado ciertas pautas comunes en la configuración constitucional del ejecutivo. El Presidente es, en general, el órgano con supremacía jerárquica del Poder Ejecutivo y actúa como el Jefe de Estado y Jefe de Gobierno⁹⁰, por lo que es el encargado de nombrar y remover a los ministros y a los encargados de las principales agencias gubernamentales⁹¹. En catorce Estados Miembros de la OEA, el Presidente es, además, el comandante de las fuerzas armadas⁹².

⁸⁵ Carta de la OEA, artículo 3.

⁸⁶ *Caso Castañeda Gutman Vs. México, supra*, párr. 162.

⁸⁷ *Caso Castañeda Gutman Vs. México, supra*, párr. 166.

⁸⁸ *Cfr.* Observaciones de: la Academia Boliviana de Estudios Constitucionales; la señora y el señor Ilka Treminio y Juan Manuel Muñoz, del Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP) de la Universidad de Costa Rica; la Clínica de Derechos Humanos e Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas e Grupo de Pesquisa Direitos Humanos na Amazônia; la Corporación Centro de Interés Público y Justicia (CIPJUS); la Fundación para el Debido Proceso (DPLF); el Instituto de Gobernabilidad del Perú (INGOPE); el Núcleo de Estudios en Sistemas en Derechos Humanos y del Centro de Estudios de la Constitución Universidad Federal de Paraná); la Universidad de Flores y Universidad Católica de Córdoba; la Universidad Libre Facultad de Derecho Bogotá, y el señor Edier Esteban Manco Pineda.

⁸⁹ En este sentido, la presente Opinión Consultiva no se refiere a sistemas parlamentarios.

⁹⁰ Esto está expresamente establecido por ejemplo en las constituciones de Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Perú, República Dominicana y Venezuela. *Cfr.* Constitución de la Nación Argentina, artículo 99; Constitución Política de la República de Chile, artículo 24; Constitución Política de la República de Colombia, artículo 115; Constitución Política de la República de Ecuador, artículo 141; Constitución de los Estados Unidos de América, artículo 2 sección I.1; Constitución Política de la República de Guatemala, artículo 182; Constitución Política de la República de Nicaragua, artículo 144; Constitución Política de la República del Perú, artículo 110; Constitución Política de la República Dominicana, artículo 122, y Constitución Política de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 226.

⁹¹ Véase, por ejemplo, Constitución de la Nación Argentina, artículo 99.7; Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, artículos 172.15, 172.21 y 172.23; Constitución Política de la República Federativa de Brasil, artículos 84.14, 84.15 y 84.17; Constitución Política de la República de Chile, artículos 32.7 y 32.9 a 32.12 y 32.18; Constitución Política de la República de Colombia, artículos 189.1 y 189.13; Constitución Política de la República de Costa Rica, artículos 140.1, 140.2 147.4; Constitución Política de la República de Ecuador, artículo 147.9; Constitución Política de la República de El Salvador, artículo 162; Constitución de los Estados Unidos de América, artículo 2 sección II.2; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 89(II); Constitución Política de la República de Guatemala, artículo 183(s); Constitución Política de la República de Honduras, artículo 245.5; Constitución Política de la República de Nicaragua, artículo 150.5; Constitución Política de la República de Panamá, artículo 184; Constitución Política de la República del Paraguay, artículo 238.6; Constitución Política de la República Dominicana, artículo 128.2, y Constitución Política de la República Bolivariana de Venezuela, artículos 236.3 y 236.16.

⁹² Este el caso de, por ejemplo, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. *Cfr.* Constitución de la Nación Argentina, artículo 99.12; Constitución Política de la República Federativa de Brasil, artículo 142; Constitución

89. Adicionalmente, la Corte observa que el sistema de frenos y contrapesos que ha implementado la mayoría de los Estados Miembros de la OEA otorga al Presidente ciertas facultades que influyen el funcionamiento de los otros Poderes Públicos. En particular, es frecuente que los Presidentes tengan la facultad de participar en el proceso de formación de las leyes⁹³, y que puedan convocar a sesiones extraordinarias del Poder Legislativo⁹⁴. En su relación con el Poder Judicial, en seis Estados Miembros de la OEA los Presidentes nombran a los jueces de las Cortes Supremas para posterior aprobación del Poder Legislativo⁹⁵. En tres Estados Parte de la Convención Americana, el Presidente puede nombrar, además, a determinados jueces⁹⁶.

90. Tomando en cuenta las amplias facultades que tienen los Presidentes en los sistemas presidenciales y la importancia de asegurar que una persona no se perpetúe en el poder, la mayoría de los Estados Miembros de la OEA incluyen en su normativa límites a la reelección presidencial en sistemas presidenciales. De este modo, la reelección presidencial es prohibida

Política de la República de Chile, artículo 32.18; Constitución Política de la República de Colombia, artículo 189.3; Constitución Política de la República de Ecuador, artículo 147.16; Constitución de los Estados Unidos de América, artículo 2 sección II.1; Constitución Política de la República de Guatemala, artículo 182; Constitución Política de la República de Honduras, artículo 245.16; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 89(VI); Constitución Política de la República de Nicaragua, artículo 144; Constitución Política de la República del Paraguay, artículo 238.9; Constitución Política de la República del Perú, artículo 167; Constitución Política de la República Dominicana, artículo 128; Constitución Política de la República Oriental del Uruguay, artículo 168.2, y Constitución Política de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 236.5.

⁹³ Así ocurre en, por ejemplo, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. *Cfr.* Constitución de la Nación Argentina, artículos 99.3 y 77; Constitución Política de la República Federativa de Brasil, artículo 61; Constitución Política de la República de Chile, artículo 32.1; Constitución Política de la República de Colombia, artículo 154; Constitución Política de la República de Costa Rica, artículo 123; Constitución Política de la República de Ecuador, artículo 147.11; Constitución Política de la República de El Salvador, artículo 133.2; Constitución Política de la República de Guatemala, artículo 183 (g); Constitución Política de la República de Honduras, artículo 245.9; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 71(I); Constitución Política de la República de Nicaragua, artículo 140.2; Constitución Política de la República del Paraguay, artículo 238.12; Constitución Política de la República del Perú, artículo 107; Constitución Política de la República Dominicana, artículo 96.2; Constitución Política de la República Oriental del Uruguay, artículo 168.7, y Constitución Política de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 204.1.

⁹⁴ Así ocurre en, por ejemplo, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. *Cfr.* Constitución de la Nación Argentina, artículo 99.9; Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, artículo 172.6; Constitución Política de la República Federativa de Brasil, artículo 57.6; Constitución Política de la República de Chile, artículo 32.2; Constitución Política de la República de Colombia, artículo 138; Constitución Política de la República de Costa Rica, artículo 118; Constitución Política de la República de Ecuador, artículo 147.15; Constitución Política de la República de Guatemala, artículo 183 (I); Constitución Política de la República de Honduras, artículo 245.6; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 89(XI); Constitución Política de la República de Nicaragua, artículo 150.6; Constitución Política de la República de Panamá, artículo 183.4; Constitución Política de la República del Paraguay, artículo 238.11; Constitución Política de la República del Perú, artículo 118.6; Constitución Política de la República Dominicana, artículo 89; Constitución Política de la República Oriental del Uruguay, artículo 168.8, y Constitución Política de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 236.9.

⁹⁵ Este es el caso de, por ejemplo, Argentina, Brasil, Chile, Estados Unidos, Nicaragua y México. *Cfr.* Constitución de la Nación Argentina, artículo 99.4; Constitución Política de la República Federativa de Brasil, artículo 84.14; Constitución Política de la República de Chile, artículo 78; Constitución de los Estados Unidos de América, artículo 2 sección II; Constitución Política de la República de Nicaragua, artículo 150.14, y Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 89(XVIII).

⁹⁶ Así ocurre en, por ejemplo, Argentina, Brasil, y Chile. *Cfr.* Constitución de la Nación Argentina, artículo 99.4; Constitución Política de la República Federativa de Brasil, artículos 84.14 y 84.16; y Constitución Política de la República de Chile, artículo 32.12.

en Colombia⁹⁷, Guatemala⁹⁸, México⁹⁹ y Paraguay¹⁰⁰; se encuentra limitada a una única vez en Ecuador¹⁰¹, Estados Unidos¹⁰² y República Dominicana¹⁰³; se limita la reelección por una

⁹⁷ El artículo 197 de la Constitución de Colombia, reformada en el 2015, dispone 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”.

⁹⁸ El artículo 187 de la Constitución de Guatemala 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”.

⁹⁹ El artículo 83 de la Constitución de México establece que “[...] 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”.

¹⁰⁰ El artículo 229 de la Constitución de Paraguay 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”.

¹⁰¹ El artículo 114 de la Constitución de Ecuador 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 postulen para un cargo diferente deberán renunciar al que desempeñan”

¹⁰² La Enmienda XXII de 27 de febrero de 1951 establece: “1. No se elegirá a la misma persona para el cargo de Presidente más de dos veces, ni más de una vez a la persona que haya desempeñado dicho cargo o que haya actuado como Presidente durante más de dos años de un período para el que se haya elegido como Presidente a otra persona. El presente artículo no se aplicará a la persona que ocupaba el puesto de Presidente cuando el mismo se propuso por el Congreso, ni impedirá que la persona que desempeñe dicho cargo o que actúe como Presidente durante el período en que el repetido artículo entre en vigor, desempeñe el puesto de Presidente o actúe como tal durante el resto del referido período”. Constitución de los Estados Unidos de América.

¹⁰³ El artículo 124 de la Constitución de República Dominicana 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”.

vez consecutiva en Argentina¹⁰⁴, y se permite solo de forma no consecutiva en Brasil¹⁰⁵, Chile¹⁰⁶, Costa Rica¹⁰⁷, El Salvador¹⁰⁸, Panamá¹⁰⁹, Perú¹¹⁰ y Uruguay¹¹¹.

VI LA COMPATIBILIDAD DE LA PROHIBICIÓN DE LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL INDEFINIDA CON LA CONVENCION AMERICANA

91. La Corte advierte que, de la primera pregunta planteada por Colombia, se desprenden dos temas principales: A) si la reelección presidencial indefinida es un derecho humano autónomo, y B) si la prohibición de la misma constituye una restricción de los derechos políticos contraria a la Convención Americana.

A. La reelección presidencial indefinida como derecho humano autónomo

92. En el marco del sistema interamericano, la Corte advierte que, de la literalidad de las disposiciones relevantes de la Convención y la Declaración Americana, la "reelección presidencial indefinida" no se encuentra expresamente protegida como un derecho autónomo. Adicionalmente, la Corte nota que no hubo una discusión relativa a la reelección presidencial en los trabajos preparatorios de la Convención y Declaración Americana¹¹².

¹⁰⁴ El artículo 90 de la Constitución de la República Argentina 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".

¹⁰⁵ El artículo 82 de la Constitución de Brasil establece que "El mandato del Presidente de la República es de cinco años, prohibiéndose la reelección para el período siguiente, y tendrá inicio el 1 de enero del año siguiente al de su elección".

¹⁰⁶ El artículo 25 de la Constitución de Chile 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 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".

¹⁰⁷ El artículo 132 de la Constitución de Costa Rica 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".

¹⁰⁸ El 152 numeral 1 de la Constitución de El Salvador 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 presidencial".

¹⁰⁹ El artículo 178 de la Constitución Política de la República de Panamá 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".

¹¹⁰ El artículo 112 de la Constitución del Perú establece 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".

¹¹¹ El artículo 152 de la Constitución de Uruguay 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 estuviere en el ejercicio de la Presidencia en el término comprendido en los tres meses anteriores a la elección".

¹¹² Cfr. Novena Conferencia Internacional Americana de 1948. Acta Resumida de la de la Sexta Sesión de la Comisión Sexta de la Novena Conferencia Internacional Americana sobre la aprobación del artículo XX de la

93. La Corte ha señalado que, al ejercer su función interpretativa, recurre al derecho internacional de los derechos humanos teniendo en cuenta el esquema de fuentes de derecho internacional relevantes¹¹³. En esta medida, ha precisado que el *corpus iuris* del derecho internacional de los derechos humanos se compone tanto de una serie de reglas expresamente establecidas en tratados internacionales, como de aquellas recogidas en el derecho internacional consuetudinario¹¹⁴, y los principios generales del derecho.

94. Respecto a los tratados internacionales, se advierte que no existe mención a la figura de la reelección presidencial indefinida en la Carta de la OEA ni la Carta Democrática Interamericana, ni en ningún tratado de derechos humanos de la región. Tampoco existe referencia expresa a la reelección presidencial indefinida como un derecho humano en los tratados internacionales de derechos humanos en los sistemas universal¹¹⁵, europeo¹¹⁶ y africano¹¹⁷.

95. El derecho que se desprende de la Convención Americana y del Pacto de Derechos Civiles y Políticos de forma expresa es el derecho a votar y ser elegido¹¹⁸. De forma similar, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la Corte Africana de Derechos Humanos han entendido además que el derecho a postularse a un cargo electivo también se desprende del Convenio Europeo y la Carta Africana, respectivamente¹¹⁹.

96. En este sentido, no se desprende de los tratados internacionales de derechos humanos que se haya reconocido la existencia de un derecho autónomo a ser reelecto al cargo de la Presidencia.

Declaración Americana, págs. 588 a 590., y actas y Documentos de la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos (OEA/Ser.K/XVI/1.2), págs. 254 a 258.

¹¹³ Cfr. *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*. Opinión Consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2014. Serie A No. 21, párr. 60, y Opinión Consultiva OC-26/20, *supra*, párr. 28.

¹¹⁴ Cfr. Opinión Consultiva OC-21/14, *supra*, párr. 60, y Opinión Consultiva OC-26/20, *supra*, párr. 28.

¹¹⁵ El artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante, "PIDCP") establece lo siguiente: "Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país". Por su parte, el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece que "Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. 2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país. 3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto".

¹¹⁶ El tercer Protocolo adicional al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales reconoce en su artículo 3 que "Las Altas Partes Contratantes se comprometen a organizar, a intervalos razonables, elecciones libres con escrutinio secreto, en condiciones que garanticen la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del cuerpo legislativo".

¹¹⁷ La Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, establece en su artículo 13 que "Todo ciudadano tendrá derecho a participar libremente en el gobierno de su país, ya sea de modo directo o a través de representantes libremente escogidos de conformidad con las disposiciones de la ley. 2. Todo ciudadano tendrá derecho a acceder al servicio público de su país [...]".

¹¹⁸ PIDCP, artículo 25;

¹¹⁹ Véase, por ejemplo, TEDH, *Caso Podkolzina vs. Latvia* (Aplicación N° 46726/99). Sentencia de la Cuarta Sección de 9 de abril de 2002, párr. 35, y Corte Africana de Derechos Humanos, *Tanganyika Law Society y the Legal and Human Rights Centre vs. Tanzania* (Aplicación N° 009/2011) y *Reverend Christopher R. Mtikila vs. Tanzania* (Aplicación N° 011/2011). Sentencia de 14 de junio de 2013.

97. Por otro lado, respecto al derecho internacional consuetudinario regional, se deberá analizar si existe prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho. De esta manera, en su jurisprudencia la Corte ha recurrido al análisis de la legislación y jurisprudencia interna de los Estados Miembros de la OEA para determinar la existencia de la práctica estatal¹²⁰.

98. Al respecto, esta Corte reitera que la mayoría de los Estados Miembros de la OEA impone restricciones a la reelección presidencial (*supra* párr. 90). Solo cuatro Estados carecen de limitaciones en la cantidad y frecuencia de las reelecciones presidenciales, permitiendo así la reelección presidencial indefinida (Bolivia¹²¹, Honduras¹²², Nicaragua¹²³, y Venezuela¹²⁴). De estos Estados, en tres casos ha habido interpretaciones judiciales que consideraron que las limitaciones a la reelección presidencial, inicialmente establecidas en los respectivos ordenamientos constitucionales, constituían un trato discriminatorio y desproporcionado, que violentaba los derechos a elegir y ser elegido, por lo que debían ser eliminadas¹²⁵.

99. Por tanto, si bien la regulación constitucional de la reelección presidencial en los Estados Miembros de la OEA es heterogénea, en la actualidad únicamente cuatro de ellos permiten la

¹²⁰ Cfr. *Opinión Consultiva OC-26/20*, párrs. 62 a 63.

¹²¹ En cuanto a la reelección en los cargos de Presidencia y Vicepresidencia de la República, el artículo 168 de la Constitución de Bolivia establecía que “el periodo de mandato es de cinco años [...] y pueden ser reelectos o reelectas por una sola vez de manera continua”. Asimismo, el artículo 52.III de la Ley del Régimen Electoral establecía la posibilidad de reelección de Presidente o Vicepresidente “por una sola vez de manera continua”. Dichas limitaciones fueron declaradas como inconstitucionales por el Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia en su sentencia No. 0084-2017 de 28 de noviembre de 2017.

¹²² Mediante Sentencia de 22 de abril de 2015, la Corte Suprema de Justicia de Honduras declaró la inaplicabilidad de los artículos 42.5 y 239 de la Constitución, y la inconstitucionalidad del artículo 330 del Código Penal. El artículo 42.5 de la Constitución de Honduras señalaba que “[l]a calidad de ciudadano se pierde [...] [p]or incitar, promover o apoyar el continuismo o la reelección del Presidente de la República”. El artículo 239 también establecía que “el ciudadano que haya desempeñado la titularidad del Poder Ejecutivo no podrá ser Presidente o Vicepresidente de la República. 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 (10) años para el ejercicio de toda función pública”. A su vez, el artículo 330 del Código Penal hondureño establecía que “[s]erá sancionado con reclusión de seis a diez años quien habiendo ejercido a cualquier título la Presidencia de la República, promoviere o ejecutare actos violatorios del artículo constitucional que le prohíbe ejercer nuevamente la Presidencia de la República o desempeñar de nuevo dicho cargo bajo cualquier título. En la misma pena incurrirán quienes lo apoyaren directamente o propusieren reformar dicho artículo. Cuando los autores de esos delitos fueren funcionarios serán sancionados además con inhabilitación absoluta por diez años contados desde la fecha de la violación o de su intento de reforma”.

¹²³ El artículo 147 de la Constitución Política de Nicaragua señalaba lo siguiente: “[n]o podrá ser candidato a Presidente ni Vicepresidente de la República: a) 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 hubiere ejercido por dos períodos presidenciales; b) el Vicepresidente de la República o el llamado a reemplazarlo, si hubiere ejercido su cargo o el de Presidente en propiedad durante los doce meses anteriores a la fecha en que se efectúa la elección para el período siguiente”. La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua declaró como inaplicable lo transcrito de dicho artículo mediante la Sentencia No. 504 de 19 de octubre de 2009. A su vez, la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua le otorgó efectos *erga omnes* a la inaplicabilidad de los límites que establecía el artículo 147 de la Constitución a la reelección presidencial, mediante la sentencia No. 06 de 30 de septiembre de 2010.

¹²⁴ El artículo 230 de la Constitución de Venezuela establecía que “El período presidencial es de seis años. El Presidente o Presidenta de la República puede ser reelegido o reelegida, de inmediato y por una sola vez, para un nuevo período”. En 2009 se reformó dicho artículo mediante enmienda de la Asamblea Nacional, eliminando la limitación temporal, quedando redactado de esta manera: “El período presidencial es de seis años. El Presidente o Presidenta de la República puede ser reelegido o reelegida”.

¹²⁵ Cfr. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua. Sentencia No. 504 de 19 de octubre de 2009, págs. 20 a 23; Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia. Sentencia No. 0084-2017 de 28 de noviembre de 2017, págs. 75 y 76, y Corte Suprema de Justicia de Honduras. Sentencia del 22 de abril de 2015, considerandos 18 y 24 a 26.

“reelección presidencial indefinida”. En consecuencia, no existe a nivel regional una práctica estatal suficiente relativa al alegado derecho humano a la reelección presidencial indefinida. En este sentido, tampoco existe evidencia de que se considera dicha práctica como derecho. Por el contrario, los Estados de la región han asumido la obligación de garantizar que su sistema de gobierno sea una democracia representativa, y uno de los principios de este sistema de gobierno es garantizar la alternancia del poder y evitar que una persona se perpetúe en el mismo (*supra* párr. 75). Por tanto, la Corte descarta el reconocimiento consuetudinario de dicha figura como un derecho autónomo. Asimismo, ante la ausencia de respaldo en el derecho internacional y nacional, se debe también descartar que su reconocimiento sea un principio general del derecho.

100. Al respecto, la Corte destaca que, ante una solicitud del Secretario General de la OEA sobre este punto, la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (en adelante la “Comisión de Venecia”¹²⁶) analizó en el 2018 la figura de la reelección presidencial y señaló que “las cláusulas de limitación a la reelección presidencial se plasman en los capítulos constitucionales que se refieren a la institución de la presidencia y no en las declaraciones de derechos”¹²⁷. Al respecto, destacó que:

Los derechos humanos pueden entenderse como reclamaciones reconocidas: “tener un derecho es tener un reclamo sobre algo y en contra de alguien, cuyo reconocimiento es demandado por normas judiciales o, en el caso de los derechos morales, por el principio de una conciencia ilustrada”. Los derechos requieren el reconocimiento social. En un Estado democrático, este reconocimiento debe estar institucionalizado y ser admitido por el Estado. Sin este reconocimiento, los derechos humanos pueden ser moralmente justificables, pero no susceptibles de aplicación coercitiva¹²⁸.

101. Tomando en cuenta lo anterior, y tras analizar la legislación nacional e internacional existente, la Comisión de Venecia concluyó 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”¹²⁹.

102. En vista de todo lo expuesto, esta Corte concluye que la “reelección presidencial indefinida” no constituye un derecho autónomo protegido por la Convención Americana ni por el *corpus iuris* del derecho internacional de los derechos humanos¹³⁰. La figura de la reelección presidencial y su prohibición tiene su génesis en la regulación constitucional que los Estados realizan respecto del derecho a ser elegido, de acuerdo con sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales¹³¹. Por tanto, es necesario analizar si la prohibición es una

¹²⁶ La Comisión de Venecia es un órgano consultivo del Consejo de Europa, formado por expertos independientes en el campo del derecho constitucional.

¹²⁷ Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho. Informe sobre los Límites a la Reelección. Parte I – Presidentes. Aprobado por la Comisión de Venecia en su 114ª Sesión Plenaria, Venecia, 16 y 17 de marzo de 2018, párr. 78.

¹²⁸ Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho. Informe sobre los Límites a la Reelección, *supra*, párr. 79.

¹²⁹ Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho. Informe sobre los Límites a la Reelección, *supra*, párr. 117.

¹³⁰ Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho. Informe sobre los Límites a la Reelección, *supra*, párr. 117.

¹³¹ Cfr. *Mutatis mutandis*, Caso *Castañeda Gutman Vs. México*, *supra*, párr. 165, y TEDH, Caso *Zdanoka Vs. Latvia*. Sentencia de 16 de marzo de 2006 [Gran Cámara], párr. 103.

restricción a los derechos políticos, y de ser el caso, si la misma es compatible con la Convención Americana y la Declaración Americana.

B. La compatibilidad de la prohibición de la reelección presidencial indefinida con los derechos políticos

103. El párrafo primero del artículo 23 de la Convención reconoce a todos los ciudadanos los derechos: a) a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) a 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) a tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a funciones públicas de su país¹³². De forma similar, la Declaración Americana reconoce el derecho a tomar "parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres". Tomando en cuenta lo anterior, esta Corte ha señalado que los derechos reconocidos tienen una dimensión individual y colectiva, pues protegen tanto aquellas personas que participen como candidatos como a sus electores¹³³.

104. La Corte advierte que la prohibición de la reelección presidencial indefinida constituye una restricción al derecho a ser electo. En este sentido, el Tribunal recuerda que los derechos políticos no son absolutos. Su ejercicio puede estar sujeto a regulaciones o restricciones. Sin embargo, la facultad de regular o restringir los derechos no es discrecional, sino que está limitada por el derecho internacional, el cual requiere el cumplimiento de determinadas exigencias que, de no ser respetadas, transforman la restricción en ilegítima y contraria a la Convención Americana¹³⁴. En este sentido, el párrafo 2 del artículo 23 de la Convención establece que:

La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

105. Este Tribunal ha considerado que el artículo 23.2 de la Convención, al establecer un listado de posibles causales para la limitación o reglamentación de los derechos políticos, tiene como objeto determinar criterios claros y regímenes específicos bajo los cuales dichos derechos pueden ser limitados. Lo anterior busca que la limitación de los derechos políticos no quede al arbitrio o voluntad del gobernante de turno, con el fin de proteger que la oposición política pueda ejercer su posición sin restricciones indebidas¹³⁵.

106. Sin embargo, esta Corte advierte que el artículo 23.2 establece dos supuestos. El primer supuesto se refiere a las restricciones de carácter general que puede establecer la ley (edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental), mientras que el segundo supuesto se refiere a las restricciones a los derechos políticos impuestas por vía de una sanción a una persona en particular (condena, por juez competente, en proceso penal). De la jurisprudencia de este Tribunal se desprende que la interpretación del término "exclusivamente" incluido en el artículo 23.2 dependerá de si se trata de restricciones a los derechos políticos generales (primer supuesto) o particulares (segundo supuesto).

¹³² Cfr. *Caso Yatama Vs. Nicaragua*, supra, párrs. 195 a 200, y *Caso Petro Urrego Vs. Colombia*, supra, párr. 92.

¹³³ Cfr. *Caso Yatama Vs. Nicaragua*, supra, párrs. 195 a 200, y *Caso Petro Urrego Vs. Colombia*, supra, párr. 92.

¹³⁴ Cfr. *Caso Yatama Vs. Nicaragua*, supra, párr. 195, y *Caso Petro Urrego Vs. Colombia*, supra, párr. 94.

¹³⁵ Cfr. *Caso Castañeda Gutman Vs. México*, supra, párr. 155, y *Caso Petro Urrego Vs. Colombia*, supra, párr. 98.

107. Por un lado, en los casos *López Mendoza Vs. Venezuela* y *Petro Urrego Vs. Colombia*, la Corte fue clara en establecer que, en casos de restricciones a los derechos políticos por vía de una sanción, el término exclusivamente implica que estas restricciones solo pueden ser realizadas por medio de una condena de un juez competente en un proceso penal. Por tanto, no son acordes a la literalidad del artículo 23.2 de la Convención, así como al objeto y fin del mismo, las sanciones de destitución e inhabilitación de funcionarios públicos democráticamente electos por parte de una autoridad administrativa disciplinaria¹³⁶.

108. Por otra parte, en casos relativos a restricciones generales a los derechos políticos, la Corte ha señalado que, al interpretar el término "exclusivamente" del artículo 23.2, 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 norma¹³⁷.

109. En este sentido, el artículo 23 convencional impone al Estado ciertas obligaciones específicas. Desde el momento en que el artículo 23.1 establece que el derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos puede ejercerse directamente o por medio de representantes libremente elegidos, se impone al Estado una obligación positiva, que se manifiesta con 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 (artículo 1.1 de la Convención) y de la obligación general de adoptar medidas en el derecho interno (artículo 2 de la Convención)¹³⁸.

110. Esta obligación positiva consiste en el diseño de un sistema que permita que se elijan representantes para que conduzcan 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 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 votado¹³⁹.

111. El Estado, en consecuencia, no solo tiene la obligación general establecida en el artículo 1.1 de la Convención de garantizar el goce de los derechos, sino que asume directrices específicas para el cumplimiento de su obligación. El sistema electoral que los Estados establezcan de acuerdo a la Convención Americana 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 discriminatorio¹⁴⁰. En este sentido, por ejemplo, la Corte ha considerado que para garantizar los derechos políticos, los Estados deben regular aspectos organizativos o institucionales de

¹³⁶ Cfr. *Caso López Mendoza Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 1 de septiembre de 2011. Serie C No. 233, párr. 107 a 109, y *Caso Petro Urrego Vs. Colombia*, *supra*, párrs. 94 a 98.

¹³⁷ Cfr. *Caso Castañeda Gutman Vs. México*, *supra*, párr. 153.

¹³⁸ Cfr. *Caso Castañeda Gutman Vs. México*, *supra*, párr. 156.

¹³⁹ Cfr. *Caso Castañeda Gutman Vs. México*, *supra*, párr. 157.

¹⁴⁰ Cfr. *Caso Castañeda Gutman Vs. México*, *supra*, párr. 158.

los procesos electorales, lo cual trae como consecuencia la imposición de limitaciones a los derechos políticos no incluidas expresamente en el artículo 23.2¹⁴¹.

112. En virtud de lo anterior, la Corte ha considerado que para asegurar el funcionamiento de un sistema electoral no es posible aplicar solamente las limitaciones del párrafo 2 del artículo 23 de la Convención Americana¹⁴². La previsión y aplicación de requisitos generales para ejercitar los derechos políticos no constituyen, *per se*, una restricción indebida a los derechos políticos¹⁴³. Por tanto, por el solo hecho de no estar incluida explícitamente en el artículo 23.2 las restricciones a la reelección presidencial indefinida, no implica que estas sean contrarias a la Convención.

113. No obstante, la facultad de los Estados de regular o restringir los derechos no es discrecional, sino que está limitada por el derecho internacional que exige el cumplimiento de determinadas exigencias que, de no ser respetadas, transforma la restricción en ilegítima y contraria a la Convención Americana. Conforme a lo establecido en el artículo 29.a *in fine* de dicho tratado ninguna norma de la Convención puede ser interpretada en sentido de limitar los derechos en mayor medida que la prevista en ella¹⁴⁴. En este sentido, es necesario examinar si la misma implica una restricción indebida a los derechos humanos consagrados en la Convención¹⁴⁵.

114. El artículo 32.2 de la Convención 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”. Este Tribunal ha establecido en su jurisprudencia que un derecho puede ser restringido por los Estados siempre que las injerencias no sean abusivas o arbitrarias; por ello, deben estar previstas en ley en sentido formal y material¹⁴⁶, perseguir un fin legítimo y cumplir con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad¹⁴⁷.

115. El primer paso para evaluar si una restricción a un derecho establecido en la Convención Americana es permitida a la luz de dicho tratado consiste en examinar si la medida limitativa 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 ley¹⁴⁸. En este sentido, para ser acorde a la Convención las

¹⁴¹ Cfr. *Caso Castañeda Gutman Vs. México*, *supra*, párr. 159.

¹⁴² Cfr. *Caso Castañeda Gutman Vs. México*, *supra*, párr. 161.

¹⁴³ Cfr. *Caso Yatama Vs. Nicaragua*, *supra*, párr. 206, y *Caso Castañeda Gutman Vs. México*, *supra*, párr. 174.

¹⁴⁴ Cfr. *Caso Castañeda Gutman Vs. México*, *supra*, párr. 174.

¹⁴⁵ *En sentido similar*, TEDH, *Caso Gitonas y otros vs. Grecia*. Sentencia de la Sala 18747/91; 19376/92; 19379/92 de 1 de julio de 1997, párr. 39, y *Caso Hirst vs. Reino Unido (No. 2)*. Sentencia de la Gran Sala 74025/01 de 6 de octubre de 2005, párr. 62.

¹⁴⁶ Cfr. Opinión Consultiva OC-6/86, *supra*, párrs. 35 y 37, y *Caso Artavia Murillo y otros (Fecundación in Vitro) Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de noviembre de 2012. Serie C No. 257, párr. 273.

¹⁴⁷ Cfr. *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 27 de enero de 2009. Serie C No. 193, párr. 56, y *Caso Fernández Prieto y Tumbeiro Vs. Argentina. Fondo y Reparaciones*. Sentencia de 1 de septiembre de 2020. Serie C No. 411, párr. 105.

¹⁴⁸ El artículo 30 de la Convención Americana establece que “Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas”.

limitaciones a la reelección presidencial deben establecerse claramente en una ley en el sentido formal y material¹⁴⁹.

116. 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 de aquellas permitidas por la Convención Americana, previstas 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, 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)¹⁵⁰.

117. A diferencia de otros derechos que establecen específicamente en su articulado las finalidades legítimas que podrían justificar las restricciones a un derecho, el artículo 23 de la Convención no establece explícitamente las causas legítimas o las finalidades permitidas por las cuales la ley puede regular los derechos políticos. En efecto, dicho artículo se limita a establecer ciertos aspectos o razones (capacidad civil o mental, edad, entre otros) con base en los cuales los derechos políticos pueden ser regulados en relación con su titularidad, pero no determina de manera explícita las finalidades, ni las restricciones específicas que necesariamente habrá que imponer al diseñar un sistema electoral, tales como requisitos de residencia, distritos electorales y otros. Sin embargo, las finalidades legítimas que las restricciones deben perseguir se derivan de las obligaciones que se desprenden del artículo 23.1 de la Convención, a las que se ha hecho referencia anteriormente¹⁵¹.

118. En este sentido, este Tribunal recuerda que, de acuerdo al artículo 32.2 de la Convención, “[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”. Es posible entender el bien común, dentro del contexto de la Convención, como un concepto referente a las condiciones de la vida social que permiten a los integrantes de la sociedad alcanzar el mayor grado de desarrollo personal y la mayor vigencia de los valores democráticos. En tal sentido, puede considerarse como un imperativo del bien común la organización de la vida social en forma que se fortalezca el funcionamiento de las instituciones democráticas y se preserve y promueva la plena realización de los derechos de la persona humana¹⁵².

119. La Corte considera que la prohibición de la reelección presidencial indefinida tiene una finalidad acorde con el artículo 32 de la Convención, ya que busca garantizar la democracia representativa, sirviendo como salvaguardia de los elementos esenciales de la democracia establecidos en el artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana. En particular, la prohibición de la reelección presidencial indefinida busca evitar que una persona se perpetúe en el poder, y, de este modo, asegurar el pluralismo político, la alternancia en el poder, así como proteger el sistema de frenos y contrapesos que garantizan la separación de poderes (*supra* párrs. 43 a 85). Al ser la democracia representativa uno de los principios sobre los

¹⁴⁹ Cfr. Opinión Consultiva OC-6/86, *supra*, párrs. 27 y 32, y *Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 176.

¹⁵⁰ Cfr. Opinión Consultiva OC-6/86, *supra*, párrs. 27 y 32, y *Caso Argüelles y otros Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 20 de noviembre de 2014. Serie C No. 288, párr. 226

¹⁵¹ Cfr. Opinión Consultiva OC-6/86, *supra*, párrs. 27 y 32, y *Caso Castañeda Gutman Vs. México, supra*, párr. 181.

¹⁵² *La colegiación obligatoria de periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 de 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 66, y Opinión Consultiva OC-6/86, *supra*, párr. 61.

cuales se funda el sistema interamericano, las medidas que se tomen para garantizarla tienen una finalidad legítima de acuerdo a la Convención.

120. El tercer paso es evaluar si la restricción es idónea para lograr la finalidad de la misma. Al respecto, la Corte advierte que, tomando en cuenta la concentración de poderes que tiene la figura del Presidente en un sistema presidencial, la restricción de la posibilidad de reelección indefinida es una medida idónea para asegurar que una persona no se perpetúe en el poder y que, de esta forma, no resulten afectados los principios constitutivos de una democracia representativa (*supra* párrs. 43 a 85).

121. Seguidamente se deberá evaluar si la restricción es necesaria, para lo cual se debe examinar las alternativas existentes para alcanzar el fin legítimo perseguido y precisar la mayor o menor lesividad de aquéllas¹⁵³. Al respecto, esta Corte advierte que no encuentra otras medidas igualmente idóneas para asegurar que una persona no se perpetúe en el poder y que de esta forma no resulten afectados la separación de poderes, el régimen plural de partidos y organizaciones políticas, así como la alternancia en el ejercicio del poder. En el mismo sentido, la Comisión de Venecia ha señalado que, en un Estado con un sistema presidencial o semipresidencial, “el poder tiende a concentrarse en el Presidente, mientras que los poderes legislativo y judicial son relativamente más débiles. Por lo tanto, el cambio periódico del presidente a través del proceso de elección es el método perfecto para evitar una excesiva concentración de poder”¹⁵⁴.

122. Por último, se deberá evaluar si la restricción resulta estrictamente proporcional, de tal forma que el sacrificio inherente a aquella no resulte exagerado o desmedido frente a las ventajas que se obtienen mediante tal limitación¹⁵⁵. Al respecto, este Tribunal ha señalado que la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho en juego¹⁵⁶. En efecto, incluso si una restricción está establecida en la ley, es idónea y necesaria, se deberá determinar si la misma es estrictamente proporcional.

123. Frente a las interrogantes planteadas es necesario ponderar si las ventajas que trae la prohibición de la reelección presidencial indefinida para la alternabilidad democrática son proporcionales con respecto al derecho de la persona que ocupa el cargo de la presidencia a ser reelecta, y, por otro lado, con respecto al derecho de los demás ciudadanos a votar y de participar en la dirección de los asuntos públicos por medio de representantes libremente elegidos.

124. Respecto al derecho de la persona que ocupa el cargo de la presidencia a ser reelecta, esta Corte ya estableció que no existe un derecho autónomo a la reelección (*supra* párr. 102). El derecho que se encuentra establecido en la Convención Americana es el derecho “a ser elegido 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”. La prohibición de la reelección presidencial indefinida solo restringe la posibilidad de la persona que se encuentra

¹⁵³ Cfr. *Caso Yatama Vs. Nicaragua*, *supra*, párr. 206, y *Caso Usón Ramírez Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C No. 207, párr. 72

¹⁵⁴ Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho. Dictamen CDL-AD(2009)010 sobre el proyecto de enmienda a la Constitución de la República de Azerbaiyán, adoptado su 78.a sesión plenaria (Venecia, 13-14 de marzo de 2009), párr. 10.

¹⁵⁵ Cfr. *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170, párr. 93, y *Caso Álvarez Ramos Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 30 de agosto de 2019. Serie C No. 380, párr. 108.

¹⁵⁶ Cfr. Opinión Consultiva OC-5/85, *supra*, párr. 46, y *Caso Usón Ramírez Vs. Venezuela, supra*, párr. 79.

ejerciendo la presidencia de participar en las elecciones. En este sentido, este Tribunal considera que el sacrificio que implica esta restricción es menor y justificado para asegurar que una persona no se perpetúe en el poder y, con esto, prevenir que se degrade la democracia representativa.

125. Por otra parte, respecto a los derechos de los demás ciudadanos, esta Corte recuerda que el artículo 23 de la Convención establece el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, por medio de representantes libremente elegidos, así como el derecho de votar en elecciones donde se “garantice la libre expresión de [su] voluntad”. Al respecto, este Tribunal advierte que el derecho a votar no implica el derecho a tener opciones ilimitadas de candidatos a la Presidencia¹⁵⁷. En cambio, el derecho protege que los votantes puedan elegir libremente entre los candidatos inscritos, y que las restricciones para postularse como candidato no sean contrarias a la Convención¹⁵⁸. La prohibición de la reelección presidencial indefinida limita la posibilidad de los ciudadanos de reelegir al Presidente por más de dos períodos consecutivos cuando consideren que es la persona más adecuada para el cargo. Sin embargo, este Tribunal reitera que, de acuerdo al artículo 32 de la Convención, los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común. En este sentido, las exigencias del bien común requieren que se establezcan salvaguardas a la democracia, como lo es la prohibición de la reelección presidencial indefinida (*infra* párrs. 145 y 146). Además, la Corte resalta que esta prohibición no afecta el derecho de los votantes a seleccionar, entre los candidatos, a la persona más afín a sus preferencias, incluso pudiendo ser un representante del mismo partido político que el Presidente en ejercicio. Por tanto, el Tribunal observa que esta limitación es menor cuando se compara con los beneficios que trae para la sociedad la prohibición de la reelección presidencial indefinida.

126. En virtud de lo anterior, la Corte concluye que la prohibición de la reelección indefinida es compatible con la Convención Americana, la Declaración Americana y la Carta Democrática Interamericana.

VII

LA COMPATIBILIDAD DE LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL INDEFINIDA CON LAS OBLIGACIONES DE DERECHOS HUMANOS

127. Este Tribunal reitera que en el sistema interamericano, la Declaración Americana y la Convención no imponen a los Estados un sistema político¹⁵⁹, ni una modalidad determinada sobre las limitaciones de ejercer los derechos políticos¹⁶⁰. Sin embargo, las regulaciones que implementen los Estados deben ser compatibles con la Convención Americana, y, por ende, con los principios de la democracia representativa que subyacen en el sistema interamericano, incluyendo los que se desprenden de la Carta Democrática Interamericana.

128. Los Estados americanos asumieron la obligación de garantizar el ejercicio efectivo de la democracia dentro de sus países. Esta obligación implica que los Estados deben realizar

¹⁵⁷ Cfr. Corte de Justicia del Caribe, en la apelación de la Corte de Apelaciones de Guayana en el caso del Procurador General de Guayana vs. Cedric Richardson. Sentencia de 26 de junio de 2018, Decisión del Juez Sir Dennis Byron, párr. 27.

¹⁵⁸ Cfr. Comité de Derechos Humanos, Observación General N° 25 relativa a la participación en asuntos públicos y el derecho al voto (artículo 25), párr. 15, y Corte de Justicia del Caribe, en la apelación de la Corte de Apelaciones de Guayana en el caso del Procurador General de Guayana vs. Cedric Richardson. Sentencia de 26 de junio de 2018, Decisión del Juez Wit, párr. 141.

¹⁵⁹ Carta de la OEA, artículo 3.

¹⁶⁰ Caso *Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 162.

elecciones periódicas auténticas, y tomar las medidas necesarias para garantizar la separación de poderes, el Estado de Derecho, el pluralismo político, la alternancia en el poder y evitar que una misma persona se perpetúe en el poder (*supra* párrs. 43 a 85 y 103 a 126). De lo contrario, el sistema de gobierno no sería una democracia representativa.

129. Por otra parte, de conformidad con los artículos 23, 24, 1.1 y 2 de la Convención, los Estados tiene la obligación de garantizar el goce de los derechos políticos, lo cual implica que la regulación del ejercicio de dichos derechos y su aplicación sean acordes al principio de igualdad y no discriminación, y debe adoptar las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio¹⁶¹. Estas obligaciones de la Convención Americana deben ser interpretadas tomando en cuenta la obligación de garantizar el ejercicio efectivo de la democracia (*supra* párr. 128).

130. En aplicación de lo anterior, este Tribunal procederá a analizar si la reelección presidencial indefinida es contraria a la Convención Americana.

131. En primer lugar, la Corte advierte que el señalamiento de un período para que el Presidente elegido popularmente ejerza su mandato es una de las principales características de los sistemas presidenciales, y de su observancia depende que los elementos constitutivos de una democracia representativa se preserven o se desfiguren a tal grado que, de hecho, deba entenderse sustituida por otro sistema de gobierno, incluso contrario.

132. La fijación del período del mandato presidencial comporta, de por sí, una limitación de sus expectativas y del ejercicio efectivo de su poder, además de constituir un mecanismo de control, por cuanto la demarcación temporal de su mandato le impone al jefe del Estado la obligación de atenerse al tiempo previamente señalado y de propiciar la sucesión de conformidad con las reglas establecidas, para evitar la prolongada concentración del poder en su propia persona y conservar el equilibrio inherente a la separación de poderes y al sistema de frenos y contrapesos mediante la renovación periódica de la suprema magistratura.

133. En este sentido, la permanencia en funciones de un mismo gobernante en la Presidencia de la República por un largo período de tiempo tiene efectos nocivos en el régimen plural de partidos y organizaciones políticas, propio de una democracia representativa, porque favorece la hegemonía en el poder de ciertos sectores o ideologías. La democracia representativa, así como la obligación de garantizar los derechos humanos sin discriminación, parten del hecho de que en la sociedad existen una diversidad de corrientes e ideologías políticas. Por ende, no existen opiniones o tendencias que sean unánimemente aceptadas. Independientemente de si la persona en el poder cuenta con el apoyo de la mayoría de los votantes, los Estados deben siempre respetar y garantizar la libertad de expresión y derecho de participación política de las minorías. En este sentido, la Corte reafirma que, en los términos del artículo 1.1 de la Convención, en una sociedad democrática una persona nunca podría ser discriminada por sus opiniones políticas o por ejercer legítimamente derechos políticos¹⁶². Por lo tanto, este Tribunal considera que la permanencia en funciones de una misma persona en el cargo de la Presidencia de forma ilimitada propicia tendencias hegemónicas que resultan en el menoscabo de los derechos políticos de los grupos minoritarios y que, en consecuencia, minan el régimen plural de partidos y organizaciones políticas.

134. En segundo lugar, la falta de limitaciones a la reelección presidencial conlleva el debilitamiento de los partidos y movimientos políticos que integran la oposición, al no tener

¹⁶¹ Cfr. *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 89, y *Caso Chitay Nech y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 25 de mayo de 2010. Serie C No. 212, párr. 106.

¹⁶² *Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348, párr. 117.

una expectativa clara sobre su posibilidad de acceder al ejercicio del poder. La debilitación de los partidos políticos tiene un impacto negativo en el funcionamiento democrático, ya que estos tienen un papel esencial en el desarrollo del mismo¹⁶³. Esto afecta el pluralismo político que debe existir en una sociedad democrática, el cual es fomentado por los artículos 13, 16 y 23 de la Convención Americana. Al respecto, la Corte Constitucional de Colombia señaló que el respeto al pluralismo político supone reconocer que una propuesta política siempre puede sustituir “a otra en el gobierno de la nación”, por tanto:

[...] las minorías lejos de ser acalladas en aras del predominio mayoritario, tienen derecho a ofrecer sus opiniones y programas como alternativas con posibilidad real de concitar la adhesión ciudadana para transformarse en mayoría, lo que exige la previsión de reglas que encaucen la dinámica del proceso político y, claro está, el acatamiento de esas reglas, sobre todo por aquellos que encarnan el ideal mayoritario¹⁶⁴.

135. En el mismo sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México afirmó que “la democracia trata que las personas roten en el ejercicio de las funciones públicas y que nadie pueda considerarse indispensable en el ejercicio del poder del Estado”¹⁶⁵. Asimismo, la Corte Constitucional de Ecuador señaló que la limitación a la reelección presidencial “permite la alternancia democrática, y promueve el derecho de participación de otros miembros de la sociedad”¹⁶⁶, e indicó que “la falta de un límite temporal al ejercicio del poder puede conllevar a la personalización de éste, afectando ostensiblemente la participación democrática en igualdad de condiciones”¹⁶⁷.

136. Sobre este punto, la Comisión de Venecia indicó que las limitaciones a la reelección presidencial “pueden fortalecer a una sociedad democrática, puesto que imponen la lógica de la alternancia política como un evento predecible en los asuntos públicos” y “mantienen viva la esperanza de los partidos de oposición de obtener poder en el futuro cercano a través de procedimientos institucionalizados”¹⁶⁸.

137. De forma similar, el Secretario General de las Naciones Unidas ha señalado que “en los sistemas en los que se han aprobado límites de la duración del mandato —que son en su mayoría sistemas políticos presidenciales o semipresidenciales— esos límites pueden ser mecanismos importantes para evitar que quien obtenga mayor porcentaje en las elecciones gane la totalidad de la representación. En determinadas circunstancias, la eliminación o modificación de los límites de la duración del mandato puede socavar la confianza necesaria para que el sistema político funcione bien”¹⁶⁹.

138. En seguimiento de lo anterior, este Tribunal considera que los Estados deben establecer límites claros al ejercicio del poder, para así permitir la posibilidad que diversas fuerzas

¹⁶³ Cfr. Declaración de Viña del Mar, *supra*, párr. 24.

¹⁶⁴ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-141-10 de 26 de febrero de 2010. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2005/C-1041-05.htm>

¹⁶⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación de México, Acción de Inconstitucionalidad 47/2006 y sus acumuladas 49/2006, 50/2006 y 51/2006, pág. 98.

¹⁶⁶ Corte Constitucional de Ecuador, Dictamen N.º 7-19-RC/19 de 5 de noviembre de 2009, párr. 40. [8504]

¹⁶⁷ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen N.º 7-19-RC/19 de 5 de noviembre de 2009, párr. 44. [8505]

¹⁶⁸ Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho. Informe sobre los Límites a la Reelección, *supra*, párr. 93.

¹⁶⁹ Informe del Secretario General, Fortalecimiento de la función de las Naciones Unidas para mejorar la eficacia del principio de elecciones periódicas y genuinas y la promoción de la democratización (A/72/260) de 1 de agosto de 2017, párr. 43.

políticas puedan acceder al mismo, y que todos los ciudadanos sean debidamente representados en el sistema democrático.

139. En tercer lugar, dependiendo de las competencias que cada Estado confiera a los Presidentes de la República, la permanencia en el poder de un presidente por un largo período de tiempo afecta la independencia y la separación de poderes. Al respecto, este Tribunal recuerda que este, de acuerdo al artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana, es uno de los elementos esenciales de las democracias representativas.

140. Tal como se señaló *supra*, en el sistema político presidencial adoptado por los Estados de la región, es frecuente que las constituciones confieran a los Presidentes importantes atribuciones, incluyendo facultades de nominar o elegir a las autoridades que integran otros poderes públicos. Una de las formas de impedir que esto afecte la separación de poderes, es estableciendo, para estos cargos nombrados por el Presidente, períodos con una duración distinta a la del mandato presidencial. La permanencia de una misma persona en el poder por un largo período de tiempo, invalida esta salvaguardia democrática. Al ocupar el cargo de Presidente la misma persona por varios mandatos consecutivos se amplía la posibilidad de nombrar o remover a los funcionarios de otros poderes públicos, o de aquellos órganos encargados de controlarlos. Por tanto, en este tipo de regímenes, es fundamental que el sistema de frenos y contrapesos incluya limitaciones temporales claras al mandato del Presidente, tal como lo establecen las constituciones de la gran mayoría de Estados de la región.

141. En cuarto lugar, de acuerdo al artículo 23 de la Convención, todo ciudadano tiene derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, a ser electo y el derecho a acceder a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad, lo cual aplica tanto para cargos de elección popular como por nombramiento o designación (*supra* párr. 64). Esta Corte advierte que los Presidentes que buscan la reelección tienen una amplia ventaja de exposición mediática y de familiaridad para los electores. Asimismo, el propio ejercicio del poder puede fomentar la idea que la continuidad de la misma persona en el cargo es indispensable para el funcionamiento del Estado.

142. Además, si los sistemas de control al Presidente no se encuentran funcionando por las razones explicadas *supra*, estos pueden utilizar recursos públicos para, directa o indirectamente, favorecer su campaña de reelección. Por tanto, este Tribunal considera que el cargo de la Presidencia brinda a la persona que lo ocupa una posición privilegiada para la contienda electoral. Mientras mayor sea el tiempo de permanencia en el cargo, mayor será esta ventaja.

143. De forma similar a las consideraciones ya realizadas, la Comisión de Venecia indicó que “abolir los límites a la reelección presidencial representa un paso atrás en términos del logro democrático, por lo menos en los sistemas presidenciales o semipresidenciales”. Al respecto, explicó que:

Al eliminar una importante protección contra las distorsiones que podría producir una concentración del poder, abolir los límites a la reelección también plantea el riesgo de desvirtuar distintos aspectos del derecho humano de participar en la función pública, que incluyen el derecho de participar en elecciones periódicas genuinas, la capacidad de asegurar que las personas con derecho de voto puedan elegir libremente entre distintos candidatos, que los representantes sean libremente elegidos y responsables ante los ciudadanos y que la autoridad del gobierno siga basándose en la libre expresión de la voluntad del pueblo¹⁷⁰.

¹⁷⁰ Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho. Informe sobre los Límites a la Reección, *supra*, párr. 101

144. Por último, esta Corte reitera que el respeto al Estado de Derecho implica que las personas que ejercen el poder deben respetar las normas que hacen posible el juego democrático. Tomando en cuenta las consideraciones anteriores, este Tribunal resalta que la habilitación de la reelección presidencial indefinida de forma que permita al Presidente en ejercicio presentarse para ser reelecto es una modificación que trae fuertes consecuencias para el acceso al poder y el funcionamiento democrático en general. Por tanto, la eliminación de los límites para la reelección presidencial indefinida no debería ser susceptible de ser decidida por mayorías ni sus representantes para su propio beneficio (*supra* párr. 79).

145. Esta Corte resalta que, por regla general, los riesgos que impone la reelección presidencial indefinida para la democracia en la región se han concretado. Por tanto, este Tribunal concluye que la habilitación de la reelección presidencial indefinida obstaculiza que otras fuerzas políticas distintas a la persona a cargo de la Presidencia puedan ganar el apoyo popular y ser electas, afecta la separación de poderes y, en general, debilita el funcionamiento de la democracia. Este Tribunal advierte que el mayor peligro actual para las democracias de la región no es un rompimiento abrupto del orden constitucional, sino una erosión paulatina de las salvaguardas democráticas que pueden conducir a un régimen autoritario, incluso si este es electo mediante elecciones populares. En consecuencia, las salvaguardas democráticas deberían prever la prohibición de la reelección presidencial indefinida. Lo anterior no implica que se deba restringir que otras personas, distintas al Presidente en ejercicio, pero de su mismo partido o fuerza política, puedan postularse al cargo de la Presidencia.

146. Por tanto, de una lectura sistemática de la Convención Americana, incluyendo su preámbulo, la Carta de la OEA y la Carta Democrática Interamericana, es necesario concluir que la habilitación de la reelección presidencial indefinida es contraria a los principios de una democracia representativa y, por ende, a las obligaciones establecidas en la Convención Americana y Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

147. Al respecto, esta Corte reitera que el sistema interamericano, la Declaración Americana y la Convención no imponen a los Estados un sistema político, ni una modalidad determinada sobre las limitaciones de ejercer los derechos políticos. Los Estados pueden regular la reelección presidencial de acuerdo a sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales (*supra* párr. 86). Sin embargo, los Estados americanos han soberanamente consentido que el ejercicio efectivo de la democracia constituye una obligación jurídica internacional (*supra* párr. 55) y han convenido el cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos derivadas de los instrumentos internacionales que hacen parte del sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Por tanto, las regulaciones relativas a reelección presidencial deben ser compatibles con la Convención Americana, la Declaración Americana y los principios de la democracia representativa, y, en consecuencia, las normas internas que configuran el ejercicio del poder político deben ser armonizadas con los derechos humanos reconocidos en los instrumentos internacionales del sistema interamericano de protección de los derechos humanos.

148. En este sentido, el objeto de la presente Opinión Consultiva no es restringir la reelección presidencial en general, sino aclarar que la ausencia de limitación razonable a la reelección presidencial, o la implementación de mecanismos que materialmente permitan el irrespeto de las limitaciones formales existentes y la perpetuación directa o indirectamente de una misma persona en el ejercicio de la Presidencia es contraria a las obligaciones establecidas en la Convención Americana y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

VIII OPINIÓN

149. Por las razones expuestas, en interpretación de los artículos 1, 23, 24 y 32 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 3.d de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, la Carta Democrática Interamericana, así como otros instrumentos que conciernen a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos,

LA CORTE,

DECIDE

por cinco votos a favor y dos en contra, que:

1. Es competente para emitir la presente Opinión Consultiva, en los términos de los párrafos 14 a 41.

Disienten el Juez L. Patricio Pazmiño Freire y el Juez Eugenio Raúl Zaffaroni.

Y ES DE OPINIÓN

por cinco votos a favor y dos en contra, que:

2. La reelección presidencial indefinida no constituye un derecho autónomo protegido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos ni por el *corpus iuris* del derecho internacional de los derechos humanos.

3. La prohibición de la reelección indefinida es compatible con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y la Carta Democrática Interamericana.

4. La habilitación de la reelección presidencial indefinida es contraria a los principios de una democracia representativa y, por ende, a las obligaciones establecidas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

Disienten el Juez L. Patricio Pazmiño Freire y el Juez Eugenio Raúl Zaffaroni.

Los Jueces L. Patricio Pazmiño Freire y Eugenio Raúl Zaffaroni dieron a conocer a la Corte sus votos individuales disidentes.

Redactada en español en San José, Costa Rica, el 7 de junio de 2021.

Corte IDH. La figura de la Reelección Presidencial Indefinida en Sistemas Presidenciales en el Contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. (Interpretación y alcance de los artículos 1, 23, 24 y 32 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 3.d de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y de la Carta Democrática Interamericana). Opinión Consultiva OC-28/21 de 7 de junio de 2021.

Elizabeth Odio Benito
Presidenta

L. Patricio Pazmiño Freire

Eduardo Vio Grossi

Humberto Antonio Sierra Porto

Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot

Eugenio Raúl Zaffaroni

Ricardo C. Pérez Manrique

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario

Comuníquese y ejecútese,

Elizabeth Odio Benito
Presidenta

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario

**VOTO DISIDENTE DEL
JUEZ L. PATRICIO PAZMIÑO FREIRE**

**OPINIÓN CONSULTIVA OC-28/21
DE 7 DE JUNIO DE 2021
SOLICITADA POR LA REPÚBLICA DE COLOMBIA**

**LA FIGURA DE LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL INDEFINIDA EN SISTEMAS
PRESIDENCIALES EN EL CONTEXTO DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE
DERECHOS HUMANOS**

Resumen.

Para la argumentación y desarrollo de contenidos del presente voto disidente se realiza una interpretación y reflexión de los cuatro párrafos no enumerados de la parte de considerandos de la resolución de la IX Conferencia Internacional Americana, el preámbulo y los artículos XX y XXXIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, los párrafos primero a quinto y séptimo no numerados del preámbulo, y el artículo 3.d) de la Carta de la Organización de los Estados Americanos (en adelante "Carta de la OEA"); el preámbulo y los artículos 1, 2, 23, 24, 29 y 32.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y los párrafos 1, 5, 6, 7, 8, 9, 16, 17, 19 y 20, no numerados del preámbulo, así como los artículos 2 a 7 de la Carta Democrática Interamericana.

El presente voto desarrolla los argumentos por los cuales disiento con respecto a la decisión de mayoría adoptada por la Corte en la presente Opinión Consultiva, para lo cual expongo cuatro componentes: primero, considero que la Corte analizó de manera insuficiente las razones para aprobar la admisibilidad de la solicitud de Opinión Consultiva presentada por Colombia, al omitir y evitar referirse a una parte sustancial de su propio desarrollo jurisprudencial, por lo cual estimo que en esta fase procesal fue inadecuada su conclusión. En segundo lugar, pretendo establecer desde mi razonamiento y fundamentación que la Corte excedió su competencia consultiva al interpretar de manera directa provisiones de la Carta Democrática Interamericana, otorgándole rango de instrumento de derechos humanos, sin tener competencia y carecer de facultad para ello. En tercer lugar, postulo que la reconducción de la segunda pregunta presentada por Colombia introdujo, de oficio, por parte del Tribunal, aspectos no contemplados por la solicitud, menoscabando, así, el objeto de la solicitud de Opinión Consultiva. Por último, y a manera de conclusión, incorporo elementos de reflexión que considero relevantes sobre la compleja, diversa y cuando no contradictoria arquitectura política y constitucional que hace parte sustancial de los estados de derecho de nuestra región y, según mi opinión, reflexiono sobre algunos de los roles que deben tener los órganos internacionales a la hora de acompañar su desarrollo, fortalecimiento y profundización, siempre al tenor de los principios fundacionales que aprobaron los Estados fundadores del sistema: la libre autodeterminación de los pueblos evitando la injerencia externa en los asuntos internos de nuestras repúblicas.

1. Consideraciones formales

1. Previo a referirme a los aspectos en los que tengo disidencia, considero importante recordar lo que es la función consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Corte") y la base Convencional y Reglamentaria que le dan sustento y regulan.

2. La Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante "la Convención") otorga a la Corte una gran facultad interpretativa por medio de la cual los Estados y algunos órganos del Sistema Interamericano pueden consultar a la Corte acerca de la interpretación de la Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados Americanos. Adicionalmente, a través del ejercicio de esta facultad, le está permitido emitir opiniones sobre la compatibilidad entre cualquier ley interna y los instrumentos internacionales, a solicitud de un Estado¹. En el mismo sentido, el Reglamento² de la Corte desarrolla los lineamientos que se seguirán en caso de solicitud de Opinión Consultiva, así como algunos requisitos formales que deben seguir, como lo son (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 agente.

3. A lo largo de sus consistentes precedentes, la Corte ha adoptado criterios interpretativos que dotan de contenido lo establecido por el artículo 64 de la Convención, así como las normas reglamentarias que rigen el procedimiento de las Opiniones Consultivas. Al respecto, y en lo que es de interés para este voto, me referiré, en primer lugar, a tres aspectos formales que fueron analizados por la Corte y con las cuales disiento: (i) respecto de la existencia de determinadas peticiones en trámite ante la Comisión Interamericana, (ii) la competencia sobre los instrumentos regionales involucrados, y (iii) el requisito formal de formular preguntas.

i. La existencia de determinadas peticiones en trámite ante la Comisión Interamericana

4. Durante la tramitación de la Solicitud de Opinión Consultiva que da origen a este voto, se puso en conocimiento de la Corte, durante la Audiencia Pública, y por parte de la propia Comisión Interamericana, la existencia de peticiones que se relacionarían con el objeto de dicha Opinión Consultiva. Al respecto, la Comisión Interamericana informó de la existencia de tres peticiones en etapa de admisibilidad, y una en la etapa de fondo, las cuales tendrían relación con las preguntas planteadas por el ilustre Estado de Colombia. Asimismo, la Corte recibió una observación escrita en la que se solicitó declarar inadmisibles las peticiones en tanto, según la observación, la resolución por parte de la Corte desvirtuaría la jurisdicción contenciosa de la Corte en el caso pendiente³.

5. Sobre lo anterior, aunque la Corte al momento de analizar lo expuesto, llega a concluir que tiene competencia para pronunciarse sobre la pregunta de Colombia, simplemente haciendo referencia a su jurisprudencia manifestando que "el solo hecho de que existan peticiones ante la Comisión o casos contenciosos relacionados con el tema de la consulta no basta para que la Corte se abstenga de responder las preguntas sometidas a consulta"; esta sola referencia resulta claramente insuficiente puesto que no se realizó un análisis específico y particular más profundo y meditado sobre cada uno de estos tres casos puestos en conocimiento de la Corte, principalmente aquel que se encontraba ya bajo su competencia, máxime considerando que en otras ocasiones han

¹ Artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

² Título III del Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

³ Párrafo 22 de la Resolución de Opinión Consultiva.

sido rechazadas solicitudes de Opinión Consultiva justamente amparándose en las razones ahora utilizadas para su tramitación.

6. Particularmente, la Corte omitió incluir en su análisis sobre la admisibilidad, lo recogido por parte de su jurisprudencia con respecto a lo que ha denominado "límites genéricos" a su función consultiva. Según los cuales, una solicitud de opinión consultiva: a) no debe encubrir un caso contencioso o pretender obtener prematuramente un pronunciamiento sobre un tema o asunto que podría eventualmente ser sometido a la Corte a través de un caso contencioso; b) no debe utilizarse como un mecanismo para obtener un pronunciamiento indirecto de un asunto en litigio o en controversia a nivel interno; c) no debe utilizarse como un instrumento de un debate político interno; d) no debe abarcar, en forma exclusiva, temas sobre los que la Corte ya se ha pronunciado en su jurisprudencia 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 internacionales⁴. "Límites genéricos" que no solo ha construido, sino incluso los ha aplicado, para rechazar, recientemente, una solicitud de Opinión Consultiva presentada por el Secretario General de la Organización de Estados Americano, bajo el fundamento de estimar que se "podría constituir un pronunciamiento prematuro sobre el tema o asunto en cuestión, el que le podría ser sometido posteriormente en el marco de un caso contencioso"⁵.

7. En la misma línea de los "límites genéricos" desarrollados por la jurisprudencia del Tribunal, la Corte, al momento de emitir la Resolución que da origen a este voto, no solo omitió analizar los ya mencionados límites, sino que omitió pronunciarse respecto del hecho de que el caso "Fabio Gadea Mantilla respecto de Nicaragua", en su momento expuesto por la propia Comisión Interamericana, como un caso en etapa de fondo, y sobre el cual una de las observaciones recibidas pidió declarar inadmisibile la solicitud de opinión consultiva; ya era parte y se encontraba sometido, como un caso contencioso, a la jurisdicción de la Corte por parte de la Comisión Interamericana, **a partir del 5 de junio de 2021, fecha anterior al inicio de la deliberación de la presente Resolución de Opinión Consultiva**⁶.

8. Siendo que el caso "Fabio Gadea Mantilla respecto de Nicaragua", nombre bajo el cual fue presentado por la Comisión Interamericana, ya se encontraba en conocimiento de la Corte, soy de la opinión que el Tribunal estaba en la obligación de incluir en su argumentación un análisis meticoloso y suficiente que esclarezca sobre los límites genéricos a la función consultiva de la Corte a la luz del objeto de la controversia del mencionado caso, para así poder determinar de manera objetiva, certera y clara, si emitir una resolución de Opinión Consultiva sobre el tema que nos ocupa, incurre o no en una o más de las limitaciones genéricas de las que la Corte ya ha definido sus contenidos, y, particularmente, habría sido de interés para el esclarecimiento y consolidación de la competencia y facultad de la Corte, que se manifieste si la admisión y eventual decisión, representaría o no un prematuro pronunciamiento sobre un expediente que, a todas luces, estaba ya sometido a la Corte como un caso contencioso.

⁴ Cfr. *Rechazo de la Solicitud de Opinión Consultiva presentada por el Secretario General de la Organización de los Estados Americanos*. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 23 de junio de 2016, párrs. 5 y 6.

⁵ Cfr. *Rechazo de la Solicitud de Opinión Consultiva presentada por el Secretario General de la Organización de los Estados Americanos*. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 23 de junio de 2016, párr. 7.

⁶ Véase <http://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2021/169.asp>.

ii. La competencia sobre los instrumentos regionales involucrados

9. Está fuera de discusión en el foro jurídico interamericano la facultad que tiene la Corte para interpretar cualquier norma de la Convención Americana. Tampoco pretendo controvertir la competencia que tiene el Tribunal para interpretar la Declaración Americana y para ejercer su competencia consultiva respecto de la Carta de la OEA. Sin embargo, llama mi atención el protagonismo que se pretende otorgar a la Carta Democrática dentro de la resolución que da origen a este voto, y las consideraciones a las que llega la Corte con respecto a dicho instrumento, así como la interpretación que realiza.

10. Si bien la resolución establece que la Corte ha determinado anteriormente que la Carta Democrática constituye un texto interpretativo de la Carta de la OEA y de la Convención Americana, razón por la cual recurrirá a sus disposiciones para abordar las preguntas planteadas por Colombia, es mi opinión que excede el Tribunal su propia consideración, y competencia, al interpretar directamente las disposiciones de la Carta Democrática.

11. Desde su primera Opinión Consultiva, la Corte ha reconocido que la amplitud de la función consultiva de la Corte no puede confundirse con la ausencia de límites a la misma en lo que se refiere a las materias que pueden ser objeto de consultas y de los tratados que pueden ser interpretados⁷. Además, incluso partiendo de una interpretación literal del artículo 64 de la Convención, no sería posible la interpretación de la Carta Democrática por parte de la Corte toda vez que su competencia se limita a la Convención y a "otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos", por lo que interpretar dentro de la función consultiva dicho instrumento supondría elevarlo a un rango de "tratado" de derechos humanos, lo cual, debido a su naturaleza y objeto, resulta inadecuado e inexacto ya que se le otorgaría un estatus jurídico no contemplado en el propio texto de la Carta.

12. La Carta Democrática se creó y constituye como un documento de derecho internacional público dirigido a promover el desarrollo democrático de los Estados de la región. Los sujetos involucrados en sus disposiciones son estrictamente Estados y Organizaciones Internacionales, siendo reconocido como uno de los instrumentos interamericanos promulgado para la "promoción y fortalecimiento de los principios, prácticas y Cultura democráticas entre los Estados de las Américas"⁸. De forma tal que al ser un instrumento de aplicación "entre los Estados de las Américas", implicaría una grave distorsión interpretativa el tratar de equiparlo o asignarle un rango o categoría de instrumento internacional de derechos humanos, los cuales, por su naturaleza intrínseca, reconocida por la Carta Internacional de los derechos humanos, son instrumentos internacionales creados y aprobados como disposiciones dirigidas específicamente a la protección de los derechos humanos de las personas, donde los sujetos involucrados y obligados en el cumplimiento del objeto de dichos tratados en las dimensiones de garantía y protección son, justamente, los Estados y sus agentes estatales.

13. En virtud de lo anterior, es mi opinión que el análisis realizado por la Corte a lo largo de la Resolución interpreta de manera expresa y directa disposiciones de la Carta Democrática, excediendo equívocamente de esta manera su competencia consultiva.

⁷ Cfr. "Otros tratados" objeto de la función consultiva de la Corte (Art. 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-1/82 de 24 de septiembre de 1982. Serie A No. 1, párr. 18.

⁸ Ver: La Carta Democrática Interamericana
https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=D-014/16.

iii. El requisito de formular preguntas

14. No es controvertida la facultad que tiene la Corte para precisar, esclarecer o reformular las preguntas que se plantean con el fin de determinar con claridad el objeto sustancial de su labor interpretativa. Al momento de realizar la solicitud de Opinión Consultiva, Colombia formuló dos preguntas, de las cuales una de ellas fue considerada por la Corte como "fácticamente condicionada" razón por la cual fue reformulada. La pregunta sometida fue la siguiente:

ii) 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?

15. La Corte, justificando su accionar en función de "desentrañar el sentido, propósito y razón de las normas internacionales sobre derechos humanos", decide reconducir la pregunta a la "compatibilidad de la reelección presidencial indefinida con la existencia de la democracia representativa en el sistema interamericano de protección de derechos humanos". Es mi sentir que al introducir el concepto de "compatibilidad" de la denominada "reelección presidencial indefinida", la Corte, decidió, por su cuenta y parte, abordar e incluso configurar, los límites, perfiles y contenidos de la *sui generis* calificación, no de un derecho, sino de un término, una figura, un concepto, esto es, la denominada "reelección presidencial indefinida", de cuyo origen, naturaleza, características, y presupuestos teóricos, al menos en mi opinión, son de tal amplitud e indefinición doctrinaria, sea en la ciencia política, en la dimensión de las ciencias sociales y las mismas ciencias jurídicas, sobre el cual no existe un consenso de rigor o doctrina; más, justamente, con esta decisión, el Tribunal decidió abordar la delicada, compleja y no poco controversial arquitectura y estructura democrática y las formas de gobierno que deciden soberanamente los estados en ejercicio de su soberanía. Más allá de las motivaciones y convicciones legítimas que alientan a mis colegas, esta decisión consultiva, transformada en dictamen de alegado obligatorio cumplimiento para los Estados Partes, es una intención jurídica cuyo animus difícilmente logrará homogeneizar la conducta, tradición, valores y actuaciones de los pueblos de la región centro y sur americana que si de algo no dejan de sorprendernos es de su vitalidad vibrante y movimiento constante en la búsqueda de los mejores horizontes que puedan brindar a sus pueblos.

16. Lejos de mi interés está en oponerme a la facultad que tiene la Corte para reformular o precisar preguntas que sean sometidas a su conocimiento en el marco de una solicitud de Opinión Consultiva, más, en esta reformulación específica, a más de la reflexión del párrafo precedente, técnicamente disiento sobre la forma en que la mayoría resolvió reconducir la pregunta. No solo que la reformula de oficio, ya que en ningún momento fue mencionado, referido o solicitado por Colombia, sino que construye y le otorga una definición y una caracterización propia, actuación para la cual, en mi opinión, no ofrece sustento jurídico o doctrinario que le faculte tomar dicha decisión, puesto que la Corte cambia el objeto de la pregunta originalmente presentada por Colombia e

introduce al análisis elementos jurídicamente indeterminados, propiciando una *sui generis* uniformidad y codificación de las legislaciones de los estados del Continente, de trascendentales consecuencias, políticas y jurídicas para las democracias y los Estados de la región; ámbitos de reflexión, discusión y proposición que eventualmente pueden ser atendidos y probablemente resueltos por otras instancias del sistema, como el Comité Jurídico Interamericano, organismo que conforme lo señala en su página web (comité jurídico interamericano.oas.org): "... es uno de los Órganos principales de la organización de los Estados Americanos (OEA). **Es el cuerpo consultivo de la organización en asuntos jurídicos encargado de promover el desarrollo progresivo y la codificación del derecho internacional y de estudiar la posibilidad de uniformar las legislaciones de los países del Continente**" (negritas y subrayado me corresponden). Finalmente, considero, que la pregunta originalmente formulada sí debía ser precisada y reformulada, pero siempre que se mantuviera su esencia y objeto, lo cual no sucedió de la manera como lo decidió la Corte.

2. Consideraciones sustanciales

17. Una vez sentada mi posición sobre algunos de los aspectos formales analizados por la Corte, me permito realizar algunas precisiones con respecto a la democracia representativa y los derechos políticos, que resultan relevantes no solo en virtud de la resolución adoptada por la Corte en el presente caso, sino también para el contexto actual de la región y las perspectivas que devendrán de la Opinión.

i. El camino a la democracia representativa y participativa

18. El contexto es importante, porque mientras escribo este voto nuestras instituciones políticas, sociales y jurídicas han sufrido un resquebrajamiento radical producto de la devastación que trajo consigo la pandemia. Junto con esta realidad se ha hecho evidente la histórica y brutal desigualdad que arrastra nuestra región desde épocas coloniales. Este contexto es muy relevante porque en estos momentos, no son pocas las protestas a lo largo y ancho de nuestra región, reclamando soluciones profundas a los sistemas políticos, económicos y sociales.

19. Si obviar este contexto es pretender tapan el sol con un dedo, considerar que un sistema político es un molde fijo para garantizar la democracia, es una empresa tan infructuosa como hacer un embalse de un río con arena de playa. Desde el intento de globalización de la economía y el libre mercado con el Consenso de Washington, hemos vivido años de intentos fallidos de programas económicos, sociales y políticos con recetas neocoloniales de laboratorio fracasadas en nuestra región que dan cuenta que en el corazón mismo del descontento latinoamericano descansa la brecha entre la promesa democrática y la realidad. Cercanos a los 25 años del siglo XXI, los pueblos han decidido que sus gobernantes no están a la altura de proyectos que busquen soluciones a los problemas que enfrentamos como sociedades. Problemas enraizados y de larga data, sólo por nombrar algunos: concentración de la riqueza y socialización de la desigualdad, la delincuencia organizada en ascenso, el narcotráfico cooptando esferas del poder político, ejecuciones extrajudiciales de comunicadores sociales, líderes comunitarios y defensores de derechos humanos, irrefrenable incremento en las tasas de feminicidios, colapso de los servicios de salud, educación y seguridad pública, dantesca devastación de las selvas, bosques tropicales y fuentes de agua, acompañado de una persistente pérdida de apego y fe en la institucionalidad democrática, evidenciada en cifras que corroboran una constante desvaloración de la participación activa de la gente en los procesos político electorales y en los asuntos públicos en general.

20. Estoy plenamente convencido que, en un primer nivel, la respuesta a estas problemáticas recae en consolidar políticas públicas desde una visión derechos humanos. Sin embargo, esa misma convicción no es similar cuando se me plantea que las patologías políticas que vivimos pueden ser resueltas con una simple receta prescrita por órganos internacionales, por una receta que incluya embalsar el río del descontento popular en modelos de democracia que se inhiben y blindan ante cualquier atisbo de cambio o impugnación de sus fundamentos centenarios. Es que este río de demandas sociales no encontrará nunca su encauce en sistemas democráticos inflexibles, importados y modélicos que resisten cualquier llamado al cambio y la reformulación sustantiva de sus fundamentos. El remedio sería mucho peor que la enfermedad.

21. Sin ánimo de ser autorreferencial, pero sí considerando que la lógica argumentativa así lo requiere y en aras de ser consecuente en mi pensamiento y actuación, debo reconocer que he iniciado ya una conversación sobre la democracia participativa en el Voto a Favor y Parcialmente Disidente de la Opinión Consultiva 26 sobre "La denuncia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de la Carta de la Organización de Los Estados Americanos y sus efectos sobre las obligaciones estatales en materia de derechos humanos"⁹. En dicha ocasión, la mayoría de la Corte no optó por entrar a desarrollar con mayor precisión cuál es el contenido del principio democrático. Al igual que en esta Opinión Consultiva, se tomó como "inspiración" a la Carta Democrática Interamericana para repetir la relevancia de ciertas fórmulas que pueden llegar a parecer discursivas, pero que en el fondo traen consigo el peligro que tiene repetir varias veces una frase y es que quede enquistada como una irrefutable verdad, o como la única versión de aquello que consideramos democracia. No podemos seguir agotando la discusión respecto del principio democrático y la democracia, al considerarla única y casi exclusivamente como la única: la de una forma de democracia donde nos representan y a quienes delegamos hagan la gobernanza de las naciones, en nuestro nombre. El quindenio de este siglo presencié la condensación de anhelos constitucionales que reformularon coordenadas institucionales percibidas como inamovibles, conceptos que reformularon y enriquecieron la noción de la representación con la agregación de la participación de la gente y la reformulación de los modelos económicos inspirados en la producción y la redistribución de las ganancias. La región ha construido, a partir de inéditos procesos sociales, transformaciones constitucionales profundas y en el marco de la democracia electoral. La gente común demanda a gritos, en las calles o en los últimos latidos de los corazones que se apagan producto de esta pandemia, modelos que realmente nos representen a los americanos y las americanas, desde los contenidos de una democracia representativa que incluya en su ADN institucional y cultural la participación activa, responsable y propositiva de la ciudadanía, para ser partícipes en el diseño y la gestión de la cosa pública que gire alrededor del bien común, del buen vivir.

22. Tal como señalé en su momento, en nuestra región, donde existe pluralidad de sistemas jurídicos y políticos de raigambre y tradición, culturalmente diversos, la democracia representativa, en su concepción más acotada, resulta insuficiente para agotar las exigencias del principio democrático. Hace ya varios años, eventualmente luego de la fase nefasta de la época dictatorial, a partir de los años ochenta, se viene desarrollando en América Latina un constitucionalismo que busca no sólo reconocer los derechos de las mujeres, de los pueblos indígenas y tribales o de los colectivos de

⁹ Cfr. *La denuncia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y sus efectos sobre las obligaciones estatales en materia de derechos humanos (Interpretación y alcance de los artículos 1, 2, 27, 29, 30, 31, 32, 33 a 65 y 78 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 3.1), 17, 45, 53, 106 y 143 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos)*. Opinión Consultiva OC-26/20 de 9 de noviembre de 2020. Serie A No. 26. Voto a favor y parcialmente disidente del Juez L. Patricio Pazmiño Freire.

diversidad sexual, sino su plena participación en los asuntos públicos¹⁰. Por ello considero que la Corte Interamericana, como marco de referencia para el debate jurídico convencional debe profundizar el concepto de democracia para enriquecer tanto la noción de democracia representativa como su componente participativo. En esta medida el principio democrático no sólo se agota en la representación formal, sino que requiere incorporar el concepto de democracia sustancial participativa, inclusiva, no excluyente, generosa y prodiga en la recepción de transformaciones y cambios, distante de la confrontación y el odio ante lo diverso, lo diferente, el otro.

23. Es urgente y actual refrendar una hermenéutica convencional que en sus presupuestos se oriente y esté dispuesta a reconocer que la "reformulación constitucional [e internacional, incorpore,] introduzca y desarrolle las instituciones más avanzadas [, tales como,] la consulta popular a nivel local o nacional, las elecciones primarias para selección de candidatos, el plebiscito, el referéndum, la revocatoria del mandato de dignidades de elección popular"¹¹, así como la creación innovadora de nuevas funciones del poder público, como la función electoral, la creación de mecanismos constitucionales de participación ciudadana en la gestión, control y escrutinio del poder público, así como la emergencia de procesos de reformulación constitucional a partir de las asambleas constituyentes con amplia participación social y popular, que nos alejen de las cosméticas reformas y cambios constitucionales legislativos diseñados por jerarcas, élites o grupos exclusivos, censitarios, generalmente beneficiarios de los cambios que dicen producir.

ii. Aproximación metodológica errónea y reformulación de los derechos políticos

24. Existe un problema metodológico en la formulación mayoritaria que hace que se haya considerado a la "reelección presidencial indefinida" como la figura respecto de la cual la Corte ha de pronunciarse. Se ha integrado de manera analógica un supuesto derecho a la reelección desconociendo que ésta es el resultado del ejercicio de un derecho y no un derecho en sí mismo. No es menester de una Corte Internacional el acotar los espacios de participación democrática, sino más bien promover su expansión. Una aproximación a las preguntas planteadas por el Estado colombiano, no supone desarrollarlas, desde un alegado "derecho a la reelección indefinida" sino más bien desde la perspectiva del derecho a elegir y ser elegido y el acceder a un cargo en **condiciones de igualdad**.

ii.1 El contenido de los derechos políticos en el artículo 23 de la Convención Americana

25. Considero que la Corte debió reformular esta pregunta para profundizar, si era necesario, en el contenido de los derechos políticos, pero no abordarlos desde una hipotética consecuencia como es una posible reelección. Dejo constancia de la importancia que tiene el contenido de los derechos políticos. Al respecto, hay un énfasis particular que señala la propia Convención Americana en su artículo 23, que recoge los derechos políticos, a que se acceda a "los derechos y oportunidades" en condiciones de igualdad. No es coincidencia que la literalidad de la Convención haya buscado hacer referencia a la igualdad como presupuesto necesario para una adecuada participación, como tampoco es coincidencia que el primer caso resuelto sobre derechos políticos haya

¹⁰ Cfr. Pazmiño, Patricio. Descifrando Caminos. Del Activismo Social a la Justicia Constitucional. Flacso, 2010.

¹¹ Cfr. Pazmiño, Patricio. Descifrando Caminos. Del Activismo Social a la Justicia Constitucional. Flacso, 2010, p. 50.

sido *Yatama Vs. Nicaragua* relacionado con la posibilidad de participación de un partido político indígena en las elecciones. Es que subyace a los derechos políticos la noción de igualdad y libertad. Igualdad para el acceso al cargo y libertad del pueblo para elegir, ergo, para decidir.

26. Por ello, considero que es erróneo el planteamiento de la "reelección" como un derecho humano. Desde un enfoque de derechos humanos es una clara inconsistencia pensar que la reelección, que es, a la vez, una posibilidad y también, eventualmente, dependiendo del resultado, es un producto de un proceso electoral, sea concebido como un derecho. Aproximarse de esta manera limitaría la interpretación en los casos particulares desde la óptica del artículo 23, es decir, como el derecho a elegir y ser elegido. Metodológicamente, esta distinción es de vital relevancia ya que se le ha pedido a la Corte que se analice un derecho desde su vicio y no desde su ejercicio. Se le planteó que existe un supuesto derecho a la "reelección indefinida". Me pregunto, ¿estamos hablando de abuso del derecho? ¿Estamos ante una violación de este derecho? ¿O estamos ante la posibilidad de que el sistema político permita una postulación periódica continuada? Todas estas son dudas legítimas que surgen al haberse planteado las preguntas desde una aproximación que nominalmente no recoge un análisis certero del artículo 23.

27. La Corte ya había señalado que el artículo 23 establece específicamente qué es lo que debe ser garantizado por el Estado en condiciones de igualdad. Específicamente señala que se trata del derecho: 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.

28. Es parte del contenido y consecuencia lógica del artículo 23 de la Convención que un mandato indefinido es contrario al derecho internacional. Entonces, cuando hablamos de "mandato indefinido" nos referimos aquel que no permite la existencia de elecciones periódicas, de representantes libremente elegidos, sin sufragio universal e igual, que no garantiza la libre expresión de los electores.

iii. La arquitectura constitucional y política como una potestad consustancial a los pueblos

29. La integración analógica de la reelección con el mandato indefinido hace que metodológicamente sea incongruente una respuesta por parte de la Corte. Personalmente, no considero que la reelección es un derecho humano o puede siquiera su contenido formularse como un derecho, por lo que su análisis en abstracto, necesariamente nos conduce irreversiblemente a tocar la arquitectura política o constitucional de los Estados de la región.

30. De viejísima data y por razones históricas en América Latina hemos descartado toda posibilidad monárquica o de figuras similares que, por apellido, sangre o casta, ostenten algún derecho a gobernar, recibir dádivas o privilegios. Figuras anacrónicas como la monarquía o la nobleza han sido erradicadas de nuestros sistemas que consideran que la igualdad ante la ley es el principio fundamental sobre el cual descansa nuestros regímenes políticos, sociales y jurídicos.

31. En esta línea, si la Corte decidía pronunciarse debió reafirmar, como lo hemos hecho en diversas ocasiones, los estándares relacionados con los derechos políticos. Pudimos haber desarrollado el principio democrático desde la óptica del derecho a elegir y ser elegido en condiciones de igualdad. Lamentablemente, de la manera que estaba formulada, la pregunta conduce de manera riesgosa a cuestionar la arquitectura política

y constitucional de nuestros países, intentando una suerte de homogenización o unificación legislativa, afectando los derechos a la soberanía, autodeterminación y la no injerencia en los asuntos internos de los Estados, que son piedras angulares fundacionales de la Carta de la OEA.

32. Para el Libertador Simón Bolívar "la libertad tiene que ajustarse a la historia y a las tradiciones de los pueblos"¹². Así, lo comprendió también la Corte en el caso *Castañeda Gutman Vs. México* de 2008 y el segundo caso resuelto sobre derechos políticos:

la Corte considera necesario señalar que, en términos generales, 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.

33. En el caso en concreto, en que se debatía si México debía o no, conforme las obligaciones internacionales, permitir las candidaturas independientes o mantener un sistema construido sobre la base exclusivamente de partidos políticos para la elección de presidente de la República en dicho país, la Corte consideró que no era preciso entrar a determinar cuál sistema político es acorde a la Convención Americana y muy acertadamente consideró que:

A la Corte no se le escapa que en la región existe una profunda crisis en relación con los partidos políticos, los poderes legislativos y con quienes dirigen los asuntos públicos, por lo que resulta imperioso un profundo y reflexivo debate sobre la participación y la representación política, la transparencia y el acercamiento de las instituciones a las personas, en definitiva, sobre el fortalecimiento y la profundización de la democracia. La **sociedad civil y el Estado tienen la responsabilidad**, fundamental e inexcusable **de llevar a cabo esta reflexión y realizar propuestas** para revertir esta situación. En este sentido los Estados deben valorar **de acuerdo con su desarrollo histórico y político** las medidas que permitan fortalecer los derechos políticos y la democracia, y las candidaturas independientes pueden ser uno de esos mecanismos, entre muchos otros¹³.

¹² Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos, Acta de la Sesión Protocolar celebrada el 24 de julio de 2007. OEA/Ser.GCP/ACTA1603/07, 24 julio 2007.

¹³ Cfr. *Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 204.

34. En conclusión, evidenciamos cómo la Corte consideró que es una responsabilidad "fundamental e inexcusable" del propio Estado y de su sociedad civil organizada, reflexionar y emprender proyectos políticos y de reforma. Resultando, consecuentemente innecesario, cuando no un despropósito, que va más más allá de lo competencialmente jurídico, considerar que sea la propia Corte, o una mayoría de la misma, quienes puedan decidir sobre cuál es el mejor sistema de arquitectura política o constitucional para "...fortalecer los derechos políticos y la democracia..." en nuestros países.

Este mi voto.

L. Patricio Pazmiño Freire
Juez

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario

**VOTO DISIDENTE DEL JUEZ E. RAÚL ZAFFARONI
RESPECTO DE LA
OPINIÓN CONSULTIVA OC-28/21
DE 7 DE JUNIO DE 2021
SOLICITADA POR LA REPÚBLICA DE COLOMBIA**

**LA FIGURA DE LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL INDEFINIDA EN SISTEMAS
PRESIDENCIALES EN EL CONTEXTO DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE
DERECHOS HUMANOS**

(Interpretación y alcance de los artículos 1, 23, 24 y 32 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 3.d de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y de la Carta Democrática Interamericana)

1. El encomiable propósito de las respuestas

Cabe ante todo destacar el altísimo mérito del noble objetivo perseguido en las respuestas mayoritarias de la Corte a la presente Opinión Consultiva, cuyo texto trasunta en todo momento la saludable intención de evitar cualquier deformación de nuestras democracias representativas, como también la instalación de autocracias y de otros géneros de burlas a la voluntad de los Pueblos.

Las peripecias de las historias políticas de nuestros Estados, plagadas de abusos de poder, de tristes episodios dictatoriales y de regímenes de franco no derecho, del Rio Bravo hacia el sur es propia de una región geopolíticamente desfavorecida por su sometimiento a quinientos años de sucesivas etapas de colonialismo.

La historia, con su triste experiencia de millones de muertos y esclavizados y sus huellas y cicatrices no bien

cerradas, explica sobradamente la noble intención de las respuestas ofrecidas en el texto mayoritario de la Corte.

Lamentablemente, me veo en la necesidad de contrastar el optimismo vertido por la mayoría. Ojalá pudiera esta Corte evitar toda eventual deformación de las democracias representativas y cualquier autocracia o desviación de los principios del Estado de derecho en el continente.

Por razones jurídicas considero que la Corte no es competente para juzgar las particularidades de las formas de gobierno que adoptan nuestros Estados, más allá de los estrictos límites esenciales a cualquier democracia representativa que le señalan los instrumentos internacionales que el tribunal tiene el deber de hacer cumplir, en ninguno de los cuales se hace referencia a la reelección indefinida.

Pero incluso si la Corte tuviese competencia para exceder esos límites y señalar pautas detalladas para la proyección interna de la ingeniería institucional de los sistemas democráticos de los Estados, es decir, de imponerles pautas de organización política y constitucional detalladas, más allá de las esenciales y básicas señaladas en los instrumentos internacionales, estimo que fácticamente sería una empresa sin ningún éxito, aunque cayese en agobiante casuismo, en razón de la acelerada dinámica de las mutaciones del poder de respuesta a las diversas coyunturas conforme a los imprevisibles accidentes de la política pequeña, astuta y hartera, como precisamente lo enseña la experiencia histórica de todos los tiempos y lugares.

2. Preferencias personales ciudadanas

Debo precisar que, como convicción ciudadana y personal, no tengo ninguna preferencia por las reelecciones indefinidas y ni siquiera por los sistemas presidencialistas. Como ciudadano, pienso que algún día será irremisible que mi país y otros de nuestra región adopten el sistema parlamentario. No comparto el reiterado argumento de que lo impide nuestra tradición. Considero que importa una subestimación de nuestros Pueblos pretender que se nos impone el presidencialismo porque esa supuesta tradición exige lideratos políticos fuertes. Creo que todo Pueblo aspira a lideratos de esa naturaleza y no sólo los nuestros. Cualquier Pueblo aspira a elegir democráticamente y a ser conducido por los mejores y más nobles, hábiles, íntegros e inteligentes de sus ciudadanos que -además- ostenten dotes de empatía. Pero estas son condiciones personales que no dependen de la forma particular de la más o menos precisa regulación constitucional de los sistemas democráticos, pues no las otorgan las constituciones: *Quod natura non dat, Constitutio non præstat.*

Sin duda que personas con esas cualidades han descollado y gobernado en el marco de sistemas parlamentarios y han sido reelectas reiteradamente por sus pueblos, en tanto que también las ha habido que, sin ninguna de esas condiciones, han gobernado en sistemas presidencialistas.

De todas formas, se trata sólo de mi personal convicción como ciudadano, por lo que me felicito de que en mi país no se admita la reelección indefinida y siento que no adopte el sistema parlamentario.

3. La neutralización de los mecanismos de defensa

De todos modos, el ejercicio de la función judicial y, en especial, la de control de constitucionalidad -en este caso de convencionalidad- exige de la magistratura un considerable esfuerzo para separar las preferencias personales de lo que sanamente se debe deducir a la hora de interpretar técnicamente los textos legales.

Por cierto, no se trata de un esfuerzo fácil, porque ningún magistrado deja de ser humano y, por ende, las esferas intelectual y afectiva o emocional interactúan y, entre otras malas pasadas, suelen jugar las racionalizaciones.

El diablillo emocional se atavía fácilmente con los atuendos de la racionalidad a la hora de ejercer el poder de declarar inconstitucionales leyes sancionadas por mayorías parlamentarias y, en consecuencia, tiende la trampa que lleva a incurrir en el error de declarar contraria a las normas de máxima jerarquía toda ley sentida como antipática o contraria a las preferencias o valoraciones personales del juzgador. De allí la necesidad de hacer consciente el riesgo para apartar esa tentación al decidir cuestiones que exigen el máximo de delicadeza en el ejercicio de la tarea de dotar de eficacia a las normas del tope de la pirámide jurídica.

Esta exigencia alcanza su punto máximo cuando se trata nada menos que de valorar cualquier interrogante referido a los límites que los Estados se impusieron convencionalmente como acotamiento del ámbito de sus potestades

constitucionales nacionales, o sea, la definición y valoración de las instituciones políticas concretas que se hubiese dado cada Pueblo del continente a la hora de definir los perfiles particulares de sus respectivos sistemas democráticos.

4. Procedencia de la Opinión Consultiva

Apartada la tentación racionalizadora, la primera cuestión que observo en cuanto a la presente Opinión Consultiva es la de su procedencia. En esta materia, en el curso de la audiencia pública, surgió con claridad que su solicitud se motivó en el conflicto institucional que afectó al Estado Plurinacional de Bolivia y que hizo transitar a ese país por un régimen de no derecho, dando lugar a uno de los momentos más difíciles de los últimos años para la vigencia y eficacia de las democracias del continente, en particular por su extrema similitud con los golpes de Estado de otras épocas. Por fortuna se resolvió mediante la recuperación democrática de la vía institucional.

Las manifestaciones vertidas por el propio representante del régimen de no derecho con vigencia en ese Estado en el momento de la audiencia pública del 28, 29 y 30 de setiembre de 2020, despejan cualquier duda acerca de la motivación particular de la Opinión Consultiva.

No es posible ignorar que la instalación de ese régimen se generó con motivo de una elección puesta en duda por uno de los concurrentes y con una intervención internacional, por cierto, nada afortunada. Bajo ese régimen se dio muerte a civiles desarmados, se secuestró a ciudadanos, operaron

grupos armados que asaltaron domicilios, se desconoció el derecho de gentes negando durante un año los salvoconductos de salida a personas bajo protección diplomática, se amenazó con violar la inmunidad de sedes diplomáticas ante la indiferencia de la policía y se privó de libertad arbitrariamente, incluso poniendo en peligro la vida de algunas personas y precipitando la pérdida del embarazo de una funcionaria del gobierno constitucional, entre otras gravísimas violaciones a los Derechos Humanos. Se trata de hechos que en este momento son investigadas por los jueces de ese Estado.

En su momento y con plena razón, la Corte consideró improcedente la Opinión Consultiva solicitada por el Secretario General de la OEA y motivada en el juicio político a la Presidenta de Brasil, por estar referida a un caso perfectamente individualizado y posiblemente contencioso. Los hechos derivados del superado régimen de no derecho boliviano, sin duda que son potenciales casos contenciosos.

Con esta primera observación podría cerrar mi opinión, pero dado que las razones que me mueven a considerar improcedente esta Opinión Consultiva no se agotan únicamente en lo antes señalado, sino que estimo que esa razón concurre con los límites convencionales a la competencia misma de la Corte, he de exponer también las restantes consideraciones por las que me separo de las ilustradas y bien intencionadas respuestas de la mayoría de la Corte.

5. Competencia según el legislador histórico

En la interpretación de cualquier ley -nacional o internacional- suele invocarse la llamada *voluntad del legislador*, aunque por lo común no se precisa demasiado a quién se entiende como sujeto de esa invocación, que en ocasiones adquiere caracteres poco menos que míticos.

Es dudoso, pero si con esa expresión se pretende atender al *legislador histórico*, es decir de carne y hueso, siempre será difícil saber lo que pensaron los miembros de un parlamento o legislatura que, por lo general, votan según sus bloques partidarios y, como es natural, muchos de ellos apenas están informados del contenido de las leyes que aprueban, en particular cuando se trata de textos con precisiones técnicas muy especializadas. En tales casos, se considera *legislador histórico* al autor o autores del proyecto, como en el supuesto de los códigos.

Así, en cuanto a los tratados internacionales y en especial a los multilaterales, los verdaderos autores son quienes los escriben y no los parlamentarios ni los ministros y ejecutivos que sancionan y promulgan las leyes que los ratifican en sus respectivos países.

En este sentido, es sabido que estos instrumentos son resultado de larga tramitación con intervención de expertos nacionales e internacionales, diplomáticos avezados, departamentos jurídicos de las cancillerías y doctrinarios que influyen en los textos. La preparación de los tratados y otros instrumentos internacionales nunca es fruto de improvisaciones, aunque quienes procedan a su ratificación en cada Estado, puede que no conozcan los detalles de esas complicadas elaboraciones. Es indiscutible el alto nivel técnico

y experiencia política de varios de los juristas que tomaron parte en la preparación, redacción y aprobación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Las respuestas de la mayoría de esta Corte ilustran muy ampliamente sobre tratados e instrumentos internacionales, en cuyos textos nada se dice respecto de las reelecciones indefinidas de los titulares de los poderes ejecutivos de los Estados.

Es impensable imaginar que ese tema haya sido pasado por alto por simple inadvertencia de quienes podemos considerar como sus legisladores históricos, que elaboraron tan meticulosa y pormenorizadamente sus textos, cuando se cuidan hasta las formas verbales y los más mínimos detalles semánticos y de puntuación.

La conclusión del recorrido por esos instrumentos y la consiguiente verificación del mutismo sobre las reelecciones indefinidas, no tiene otra posible interpretación que la omisión voluntaria de su consideración, o sea que, si los habilidosos y verdaderos legisladores históricos no la mencionaron, fue porque no quisieron hacerlo, o sea, que no tuvieron voluntad de prohibirla.

6. Competencia según la ley internacional

Pero el valor de la voluntad del legislador histórico es relativo, pues éste -como señaló alguna vez Gustav Radbruch- cuando sanciona la ley, se queda en el muelle y la ley navega libremente, no pudiendo tirar cabos para recoger la nave que ya surca los mares. Interesa fundamentalmente interpretar

el texto, subírnos a la nave y ver hacia dónde apunta su timonel o hacia qué rumbo el viento impulsa su velamen.

En principio, en el nivel del primario análisis exegético, verificamos que la ley nada dice respecto de la reelección indefinida de los titulares de los poderes ejecutivos. Si nada dice, es cuestión de saber si el intérprete está habilitado para inferir de su texto una prohibición respecto una institución propia de los sistemas políticos de los Estados que no es expresa.

Por ende, debe observarse, ante todo que, a falta de mención expresa, su prohibición debería responder a una extensión del texto legal que podría tener lugar por dos vías: en función de una *interpretación extensiva* o bien, más radicalmente, de una *integración analógica*.

La *interpretación extensiva* tiene lugar cuando la flexibilidad del texto legal permite darle su mayor amplitud semántica. La *integración analógica*, por el contrario, excede la resistencia semántica del texto legal y consiste en agregar a su letra un supuesto o hipótesis no contemplado en éste. En último análisis, la *integración* no es una *interpretación*, sino una *complementación*.

7. Integración analógica

Para considerar que la prohibición de reelección indefinida de los poderes ejecutivos está contenida en la Convención Americana y en algunos o todos los instrumentos referidos a la forma de gobierno que debe hacer cumplir la Corte, será necesario considerar que se trata de la inclusión

de un supuesto no contemplado, o sea que se debería proceder a una integración analógica del texto legal, porque ninguno de esos instrumentos permite una interpretación extensiva.

La anterior afirmación se basa en que no es admisible la única pretensión de interpretación extensiva que puede ensayarse, intentada a partir de la prohibición del *mandato indefinido*. En este sentido se podría sostener que se trata de una extensión considerando que la *prohibición de reelección indefinida* estaría contenida o se podría inferir de la *prohibición de permanencia indefinida o de mandato indefinido*.

No es metodológicamente correcto ni prudente argumentar forzando un texto hasta el límite de confundir las características bien diferenciales de dos instituciones por completo diversas y perfectamente identificadas desde siempre, incluso en nuestra propia región, por conocidas razones históricas de viejísima data, puesto que se remontan a las críticas formuladas al proyecto constitucional de Bolívar para Bolivia que, por cierto, no lo pergeñaba para sí, sino para el desafortunado Mariscal Sucre.

Es más que obvio que la *presidencia o mandato indefinido* es decidida y claramente antidemocrática, pues presupone la exclusión de elecciones periódicas y, por ende, también de las reelecciones.

Lo que el derecho internacional prohíbe es la vieja *presidencia vitalicia* una institución que, por definición, excluye la reelección y que, en todos los tiempos, se supo que remonta su génesis al título napoleónico de *Primer Cónsul Vitalicio* y que, en nuestra región, no creo que haya conocido otros casos que el de Gaspar Rodríguez de Francia en

Paraguay en el siglo XIX y el de François Duvalier en Haití en el siglo pasado.

La *reelección indefinida*, por su parte y por definición, es excluyente con la anterior y, por ende, sustancialmente diferente. No necesariamente repugna a la democracia, porque requiere ineludiblemente el sometimiento periódico al voto popular, en el que no siempre se gana, aunque se ejerza el poder ejecutivo o se lo haya ejercido, como lo prueban los casos discontinuos norteamericanos de Ulysses Grant, que lo intentó en 1880, pero su partido no quiso nominarlo para un tercer mandato, o el de Theodor Roosevelt, que se presentó a un tercer mandato y perdió con Woodrow Wilson.

Pero ni siquiera lo lograron todos los presidentes que se presentaron para un segundo mandato y, por ende, lo intentaron en ejercicio del poder ejecutivo; sólo fueron diez en toda la historia de Estados Unidos. Tampoco lo lograron todos los presidentes que buscaron un segundo mandato en nuestra región: el caso de Macri, que se postuló para un segundo mandato en mi país, es prueba elocuente de que los Pueblos son los que deciden, pese al apoyo del oligopolio mediático con que contó, al de un sector judicial prevaricador y obediente, a su servicio de inteligencia persiguiendo y criminalizando opositores y al del poder financiero nacional y transnacional cerrando filas y empujando la candidatura del más puro de sus agentes locales.

Todo esto permite verificar que no todo el que gobierna gana un segundo mandato y menos todavía un tercero, a condición, por supuesto, de que haya elecciones no fraudulentas, que es lo que realmente debe cuidar esta Corte y todos los organismos internacionales, con la precaución de no sumarse a cualquier opositor que, porque perdió, lance

alaridos victimizándose y denunciando supuestos fraudes, para eludir la decisión de las urnas o debilitar la legitimidad del ganador, como en el caso norteamericano de Trump. Lamentablemente, este cuidado no siempre se observa, incluso por las agencias internacionales.

El único presidente de los Estados Unidos que ejerció un tercer mandato fue Franklin Delano Roosevelt, quien incluso llegó a ser votado para un cuarto mandato que no pudo asumir porque falleció. Por cierto, nadie se atrevería a calificar a Roosevelt de autócrata. Por otra parte, parece poco admisible que la Constitución de los Estados Unidos, conforme al texto histórico anterior a su vigésimosegunda enmienda, es decir, el texto que rigió desde el 4 de marzo de 1789 hasta 1951 y que, además, fue modelo para casi todas nuestras repúblicas, hubiese sido hoy, por la razón cuestionada ahora, considerado violatoria de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y del resto de los instrumentos citados.

8. Materias que no admiten integración analógica y ni siquiera interpretación extensiva

La Convención Americana contiene textos flexibles, como por ejemplo el referido al desarrollo progresivo, pero no todas las materias admiten la extensión de sus expresiones y, menos aún, su integración analógica con supuestos no contemplados. Hay materias en que la rigidez del texto debe ser estrictamente respetada, en razón de la propia naturaleza del derecho internacional de los Derechos Humanos.

Cuando la fuente del derecho internacional son los tratados, debe observarse que, a diferencia de otras ramas del derecho, no se trata de normas emanadas de un órgano

superior como puede ser un parlamento nacional, sino que su poder se debe a limitaciones a la soberanía de los Estados que estos mismos ceden en función del propio ejercicio de sus respectivas soberanías.

Por ende, cuando los tratados no permiten la flexibilidad interpretativa, los jueces no pueden forzar su letra sin afectar la soberanía de los Estados que los ratificaron, limitándola más allá de lo que éstos cedieron.

En materia de Derechos Humanos, como es sabido -y dejando de lado antecedentes que no se generalizaron en esta rama del derecho-, la historia del derecho internacional al respecto comenzó en la última posguerra. Hasta ese momento el derecho internacional se ocupaba de las relaciones entre Estados, pero no de las de éstos con los habitantes de sus territorios.

La experiencia cultural negativa de la humanidad, especialmente exaltada al máximo por las atrocidades de esa hecatombe, pero alimentada secularmente por los crímenes atroces en los cinco continentes, generó una especial sensibilidad en la posguerra, precedida por la Carta del Atlántico, por la Declaración de Filadelfia de la Organización Internacional del Trabajo y por el propio discurso de las cuatro libertades del cuatro veces reelecto presidente Roosevelt.

La materia que está aquí en cuestión en esta Opinión Consultiva, o sea, lo que realmente se discute e interesa discutir en esta oportunidad, no es tanto el derecho de una persona a ejercer el poder ejecutivo de un Estado que, si bien no carece de importancia, en definitiva, ostenta una

relevancia totalmente secundaria frente al derecho de los Pueblos a votar por quien quieren que los gobierne.

Lo que se discute es nada menos que el ejercicio mismo de la soberanía popular, el derecho de los Pueblos que por definición son los verdaderos soberanos en cualquier democracia, o sea, que se está tocando directamente la base más elemental de las democracias de todos los países del mundo que han optado por ese sistema.

En esta materia no puede admitirse flexibilidad interpretativa, sino que el intérprete debe atenerse con toda precisión a las limitaciones que establece la letra del tratado, pues el resto se lo reservaron los Pueblos para el ejercicio de su poder soberano.

Por supuesto que, mucho menos aún, puede admitirse la integración analógica. Dejando de lado casos disparatados, como la punición analógica de la circuncisión religiosa por analogía con el aborto en la Unión Soviética, cuando se opta por la integración en forma más racional, se apela al argumento de la *mayor razón*, o sea, que si se contempla un supuesto menos grave, se daría por entendido que abarca los menos más graves, como en el caso sería si el tratado prohibiese la reelección indefinida, pero no el mandato indefinido, hipótesis que, como aquí es inversa, por ende, tampoco funcionaría el argumento de la llamada *mayor razón*.

9. Las limitaciones de la ley internacional

Es claro que la ley internacional establece limitaciones a las formas de gobierno de los Estados al comprometerse a

adoptar el sistema democrático, pero éstas son taxativas y se reducen a las notas esenciales de toda democracia plural.

Así como no sería admisible por antidemocrática una *presidencia vitalicia*, tampoco lo sería una llamada *democracia popular* de partido único, pues el modelo democrático que debe respetarse conforme a las cláusulas convencionales es el de *democracia plural*.

Es obvio que tampoco sería admisible una pretendida *democracia plebiscitaria*, que nada tiene de democracia, porque eliminaría el respeto a las minorías impidiéndoles que un día puedan volverse mayorías, al tiempo que lesionaría toda institucionalidad, tal como lo expresé en su momento ante la solicitud de medidas provisionales en el caso de la consulta popular del Presidente Lenin Moreno en Ecuador.

Estas limitaciones se imponen porque de lo contrario no hay sistema democrático, pues directamente son las que hacen a su esencia y las que inevitablemente tiene el deber de hacer observar la Corte.

Además, no puede ignorarse que toda constitución, como lo destaca Peter Häberle, se integra en una cultura históricamente condicionada, como no puede ser de otra manera, dado que siempre el derecho -y en particular el constitucional- es un fenómeno social, cultural, político e histórico. Y, por cierto, estas obvias limitaciones que los Estados acordaron en los tratados, no son otras que las que responden a la cultura y a la tradición y experiencia histórica del continente.

En esos instrumentos queda claro que los Estados están limitando su soberanía en materia de sistemas de gobierno,

pero tratándose del ejercicio nada menos que de la soberanía de sus Pueblos, del *soberano republicano y democrático* de cada uno de los gobiernos de los Estados que ratificaron los tratados, la naturaleza de la materia impone su interpretación estricta, prohíbe toda extensión interpretativa y, con mucha más razón aún, su integración analógica, como sería la introducción de la prohibición de una institución sobre la que todos los instrumentos guardan el más absoluto y hermético de los silencios.

10. Internacionalización del derecho constitucional

Desde la perspectiva de los derechos internos de los Estados, las anteriores limitaciones que éstos se han dado al suscribir los tratados implican una limitación a su soberanía en cuanto a su potestad de darse formas de gobierno, o sea, que en alguna medida la han limitado mediante la llamada *internacionalización de su derecho constitucional*.

Es incuestionable que, en principio, cada Estado independiente es soberano y tiene el derecho de darse la forma de gobierno que elija. Lo que distingue un Estado independiente de una colonia es su autogobierno. A este respecto y en el plano internacional, como regla general rige el principio de no intervención.

Sin embargo, en ejercicio de su propia soberanía, los Estados de nuestro continente se comprometieron con los otros Estados a limitar su soberanía constitucional.

Dado que esta soberanía constitucional deriva de su propia condición de Estados independientes, el grado de internacionalización de su derecho constitucional sólo puede

limitarse en la estricta medida de la limitación que hubiesen acordado en el respectivo tratado: no se concibe que, mediante un tratado, un Estado independiente deje librado su derecho soberano al autogobierno a merced de nadie, porque implicaría dejar indefinido o puesto en manos de terceros el atributo que hace a la esencia de su condición de Estado independiente.

Por consiguiente, cualquier extensión de cesión de soberanía o limitación de su independencia por vía de integración analógica del texto del tratado importaría avanzar sobre la soberanía constitucional de los Estados, es decir, sobre una atribución que es inherente a su propia condición de Estado independiente, lo que incuestionablemente sería una violación al elemental principio de no intervención, o sea, de alguna manera, un parcial pero grave desconocimiento de la independencia de los Estados.

11. Impotencia fáctica

Si bien priman las razones jurídicas antes señaladas, no es posible pasar por alto que el sano y generoso propósito de la mayoría de esta Corte, de hecho, es decir, en el plano fáctico, es absolutamente infructuoso y en cualquier caso está irremisiblemente condenado al fracaso.

La lucha por el poder que siempre implica la actividad política, al igual que la democracia misma, a veces es defectuosa y hasta decididamente mala, pero nada mejor se ha inventado hasta el presente.

Por eso, la *antipolítica* o el rechazo de la política es señal de una actitud reaccionaria y siempre autoritaria, aunque en ocasiones directamente totalitaria, puesto que -como es

sabido- los regímenes totalitarios de entreguerras se basaban en la crítica despiadada a la democracia plural de partidos: pretendían sobreponerse a los *partidos que partían*, invocando una vocación de supuesto unicato nacional organicista que acababa en la voluntad omnímoda de un conductor conforme al irracional *Führerprinzip* u otros equivalentes ideológicos más o menos análogos.

Pero el rechazo del totalitarismo *antipolítico* no implica desconocer que muchas veces la política se degrada a un juego de mezquindades, oportunismos, deslealtades, embustes y mentiras que pierde hasta los más elementales límites éticos, ensaya insólitas y rebuscadas argumentaciones y se vale de cualquier género de artimañas.

Siento decir que es imposible prever todas las volteretas engañosas que pueden darse en esta materia, porque la imaginación de los competidores presenta en ocasiones características de increíble riqueza de creatividad maligna, imposible de superar con previsiones legales y buenas intenciones de jueces. Es imposible prever todas las situaciones que pueden dar lugar a la instalación o al continuismo de un régimen.

Echando un vistazo a la historia, podría pensarse que la prohibición de reelección indefinida hubiese evitado el *porfiriato mexicano*, pero con absoluta seguridad puede afirmarse que no hubiese evitado las repúblicas oligárquicas de nuestra región. Es posible que tenga capacidad para impedir la instalación de la autocracia de una persona, pero no de una camarilla consolidada por sus intereses explotadores del trabajo de un Pueblo.

Nada impidió en algunos de nuestros países que se consolidase un sector socialmente minoritario, un pequeño grupo, solidificado en torno a los mismos intereses latifundistas que Porfirio Díaz, sostenedor del mismo racismo y de su misma filosofía positivista, nutrido por un reduccionismo biologista idéntico al del *grupo de los científicos*, igualmente o más genocida de indios y eximio maestro en fraude electoral, persecuidor de opositores y parejo opresor de su Pueblo. No obstante, ese grupo autocrático, considerado racialmente superior al Pueblo, fue sumamente respetuoso de *la no reelección* y sus miembros se turnaban en el ejecutivo, resolviendo en amables tertulias entre hombres elegantes el orden de turno para ocupar su titularidad.

Esto es precisamente lo que sucedió en la Argentina con la llamada *oligarquía vacuna*, que asesinó a los indios patagónicos y fusiló obreros, o con la *República Velha* brasileña, cuyo ejército masacró en Canudos a los miles de hambreados seguidores de Conselheiro.

No obstante, en ambos casos, se mostró un respeto meticuloso y absoluto por la regla de no reelección, no para garantizar ninguna democracia -que no existía-, sino para repartirse por turno el poder entre contertulios amables de europeizados clubes selectos.

La imaginación legal preventiva de burlas a la prohibición de reelección indefinida lleva también a prohibir a los Pueblos que voten a parientes y cónyuges de presidentes, como está previsto en algunos textos constitucionales, atendiendo a la experiencia de las artimañas de Trujillo o al caso de la familia

Somoza. ¿Pero acaso esto no importa una violación a los Derechos Humanos de los Pueblos y de los parientes? ¿Por qué una persona no puede ser votada por su Pueblo sólo porque su hermano es presidente? ¿Con qué derecho se le priva del ejercicio pleno de su ciudadanía? ¿Por hermandad? ¿Por matrimonio? Incluso hermanos y hasta cónyuges pueden pertenecer a partidos diferentes y encontrados. Pero si se quisiera precisar esta excepción, no dejó tampoco de presentarse el caso de dos hermanos que simulaban pelearse para obtener la mayoría y la minoría de la legislatura y manejar a la totalidad de los diputados.

La imaginación perversa en política es imprevisible, su prevención legal sólo puede acabar en un extremo e insoportable casuismo y, además, dada la veloz dinámica de situaciones permanentemente cambiantes, tampoco sabremos nunca cuándo el autócrata se valdrá de las propias previsiones casuistas para sacar de la competencia electoral a su opositor.

Lamentablemente no hay sistema político democrático tan perfecto que no presente ninguna hendidura por la cual pueda filtrarse la autocracia y hasta el totalitarismo, pese a los denodados esfuerzos de los teóricos de la ingeniería institucional. Al mismo tiempo, sistemas políticos que a primera vista parecen extremadamente imperfectos y fáciles de perforar, habilitan elecciones y democracias.

No olvidemos que el nazismo surgió en una república parlamentaria, y ni siquiera se tomó la molestia de derogar formalmente la *Weimarer Reichverfassung*. Aunque el *Statuto Albertino* o *Statuto Fondamentale della Monarchia di Savoia* del 4 marzo 1848 era más defectuoso, en definitiva

se trataba de una monarquía parlamentaria y, no obstante, surgió el fascismo. La admirable y pulida *Bundes-Verfassungsgesetz* de Kelsen, tampoco impidió el golpe de Dollfuss. Inversamente, la Constitución de los Estados Unidos, presidencialista y que permitía la reelección indefinida, dio lugar a que se eligiese y reeligiese a Roosevelt.

Todo es imprevisible frente al poder y los vericuetos de la política y, naturalmente, por definición, es imposible prever lo imprevisible. La formación jurídica inclina a la preferencia por las formas lineales y geométricas en las que no cabe la política, que es un organismo vivo y mimético y al mismo tiempo fascinante, justamente porque de ella nunca se sabe a ciencia cierta si habrá de nacer un escorpión o una mariposa.

12. Riesgo no es peligro y éste no es lesión

Sin perjuicio de las precedentes razones expuestas, cabe agregar una consideración en torno a la cuestión del daño, del riesgo y del peligro. La inconvencionalidad de la posibilidad de que el orden jurídico interno de cualquiera de nuestros Estados admita la reelección indefinida, tendría por objeto prevenir un supuesto riesgo de violación de Derechos Humanos. La reelección indefinida no sería, por ende, una violación a los Derechos Humanos, es decir, un daño a estos derechos, sino un *riesgo de eventuales violaciones*, pero ni siquiera un peligro, porque *no sería necesario que el riesgo se concretase en una determinada situación de peligro de esas violaciones*. Su alegada inconvencionalidad se basaría en una presunción de riesgo que no admitiría prueba en contrario.

Pero por lo común, las presunciones se elaboran en base a lo que suele suceder conforme a la experiencia, pero no por eso dejan de ser presunciones y, por ende, no siempre sucede lo que suele suceder.

Ante todo, la existencia misma de ese riesgo fundante de la presunción es harto discutible, conforme a la propia y larga experiencia de esta Corte. En efecto: el tribunal reitera sanciones a Estados, muchas veces por violaciones gravísimas a los Derechos Humanos, algunas de las cuales importan la pérdida de numerosas vidas humanas y, por cierto, en general, los Estados sancionados no admiten en su derecho interno la reelección indefinida y algunos ni siquiera la reelección simple ni las cometen ejecutivos en ejercicio de más de dos mandatos. Por ende, conforme a la propia experiencia de esta Corte, es más que previsible que la prohibición de reelección indefinida no tenga ninguna incidencia en la frecuencia y gravedad de las violaciones a los Derechos Humanos cometidas por nuestros Estados.

De cualquier modo, conforme a las respetables respuestas de la mayoría, se presumiría *juris et de jure*, o sea, sin admitir prueba en contrario, que existe el mero riesgo -no concretado en peligro- de que un Pueblo no esté debidamente representado en caso de reelección indefinida, pese a que el mismo Pueblo sería el que hubiese votado a su poder ejecutivo.

Esta afirmación encierra una contradicción, pues si el Pueblo elige, por supuesto en elecciones sin fraude ni proscripciones, es decir si realmente elige votando limpiamente y por mayoría democrática a su titular del

ejecutivo, no se explica cómo sería posible que no resultase representado por quien eligió.

El único camino para resolver esta contradicción es dar por cierto -presumir- que cuando un Pueblo votase por tercera vez a su ejecutivo, estaría eligiendo mal, se estaría equivocando, porque estaría siendo engañado y, por ende, esta Corte decidiría impedirle que se equivoque o que lo engañen o, más aún, que corra el mero riesgo de equivocarse o de ser engañado. De este modo, el tribunal asumiría una función de cuidado, vigilancia o tutela de los Pueblos del continente, para evitar que corran el riesgo de equivocarse y de ser engañados al votar.

Como es obvio, esto presupone que los Pueblos necesitan ser asistidos, en razón de que después de dos mandatos de un presidente, el electorado sufriría cierto grado de incapacidad que demandaría esa asistencia tutelar. No parece razonable entender que la Convención Americana habilite al tribunal para el ejercicio de esa competencia tutelar de los Pueblos del continente.

Por otra parte, son muchas las formas en que es posible confundir y engañar a un electorado ante cualquier elección. Las tácticas políticas *völkisch* o populacheras, que se montan sobre prejuicios y los profundizan, son un claro caso de engaño. Las mentiras acerca de los candidatos, el descrédito que gratuitamente les atribuye delitos o conductas o ideologías totalitarias, las falsas imputaciones éticas y otras muchas, son comunes en las campañas electorales, pese a ser medios sucios de competencia política.

Pero sería sumamente peligroso que esta Corte, competente para sancionar a los Estados que cometen violaciones a los Derechos Humanos, asumiese competencia para prevenir todos los posibles ardidés o engaños frecuentes para captar votos.

13. La prevención de riesgos no tiene fin

Hace tiempo que en el derecho en general, en razón de los desarrollos tecnológicos, se comenzó a hablar de la *sociedad de riesgo* y de allí se dedujo por algunos la necesidad de intervenir legislativamente antes de la producción de daños y ni siquiera de peligros, sosteniéndose que era más eficaz prohibir y sancionar conductas que no lesionasen derechos y ni siquiera la creación de situaciones de peligro, pero que creasen riesgos de lesión de derechos.

Es obvio que por esta vía se puede llegar a un verdadero totalitarismo sofocante de todo espacio de libertad social, porque prácticamente no hay conducta que no pueda calificarse como *de riesgo*, dependiendo de la capacidad imaginativa de cada legislador y de sus personales temores. En el imperio romano se penaba severamente la fabricación de telas de color púrpura, porque era el color imperial y, por ende, si alguien las fabricaba sin autorización del emperador, se corría el riesgo de que estuviese participando en la preparación de un golpe de Estado.

La prevención de riesgos no tiene fin, puesto que hay riesgos cercanos, lejanos y remotos, valoración que dependerá

siempre de la capacidad imaginativa y de los temores individuales -incluso paranoides- de cada evaluador.

En la sociedad tecnológica actual y en la política de todos los tiempos, los riesgos de engañar y defraudar son inevitables. De asumir la Corte esta competencia tutelar de los Pueblos, que en modo alguno creo que le corresponda, abriría un camino de difícil tránsito y sin final, por lo menos feliz.

En las democracias, como en el tránsito, hay riesgos que el derecho debe tolerar, pues de lo contrario habría que suprimir el tránsito mismo, lo que no significa que no se deba penar al que conduce en estado de ebriedad. Los riesgos no tienen fin, porque inevitablemente siempre corremos cierto grado de riesgo, tanto las personas como también los Pueblos.

14. La función preventiva de la Corte

Lo anterior no significa desconocer que la Corte tiene a su cargo una importante función preventiva de violaciones a los Derechos Humanos, incluyendo las que eventualmente se quieren atribuir a la institución de la reelección indefinida. Partiendo de la afirmación, formulada incluso por la mayoría de la Corte, de que el respeto se garantiza mediante la protección del Estado de derecho y de los Derechos Humanos, la sanción a sus violaciones, oportuna y justa, es precisamente la forma de disuadir a los Estados y de prevenir otras violaciones, puesto que éstos se abstendrán de cometerlas en la medida en que tengan la certeza de que existe una eficaz

jurisdicción internacional de Derechos Humanos que los condenará.

Sin perjuicio de lo anterior, también son preventivas las debidas garantías de no repetición incluidas en la mayoría de las sentencias de la Corte, además de las oportunas medidas provisionales que pueda disponer el tribunal.

Siendo eficaz la jurisdicción internacional en materia de Derechos Humanos, cabe preguntarse qué razones habría para prohibirle a un Pueblo que vote por un presidente que quiera someterse al escrutinio popular por tercera vez, en el marco de un Estado que no persiga opositores, no tenga presos políticos, no viole sistemáticamente Derechos Humanos, respete la libertad de opinión, no proscriba partidos ni candidatos, las elecciones sean claras y transparentes y, además, mucho mejor si lo quieren votar porque en esa sociedad descenden el coeficiente de Gini y las líneas de pobreza y desempleo y aumenta el PBI. No se podría explicar cuál sería la razón para que esa reelección deba considerarse violatoria de la Convención Americana y tutelar a ese Pueblo, presumiendo que puede llegar a estar engañado, impidiéndole votar a ese candidato.

Si esas condiciones no se diesen, como si tampoco se diesen en otro país que no admita la reelección indefinida, lo que estaría fallando sería la prevención de violaciones a los Derechos Humanos, lo que significaría que estaría fallando el propio sistema interamericano en cuanto a su función sancionadora y, por ende, preventiva.

De lo anterior resulta que la mejor y más eficaz prevención de violaciones a los Derechos Humanos no puede

ser otra que el perfeccionamiento mismo del sistema, que hubiese debido imponerle al Estado el funcionamiento regular de su poder judicial nacional, que hubiese debido sancionar las violaciones cometidas, conminándolo a acabar con las privaciones de libertad arbitrarias, con las limitaciones a la libertad de expresión, con los presos políticos, con persecución de opositores, etc. Ninguna de estas condiciones depende de que haya o no reelección indefinida, sino del óptimo funcionamiento de nuestro sistema regional. Si se instala una autocracia en la región, no se debe eso a la reelección indefinida, sino a que el sistema no fue suficientemente eficaz para evitarlo.

En síntesis: la eficacia del sistema interamericano es la única y mejor clave preventiva. Para eso es menester acelerar los tiempos del trámite de las denuncias ante nuestros órganos, disponer medidas provisionales por la Corte en casos de urgencia y en especial cuando se hallare en riesgo la vida humana y sancionar adecuadamente y en tiempo razonable a los Estados que cometan violencias de Derechos Humanos contra sus habitantes.

15. Los peligros actuales para nuestras democracias

Partiendo de la diferencia entre riesgo -como posibilidad de peligro concreto- y peligro como el riesgo concretado, no cabe duda acerca de que las democracias de nuestros países no sólo corren riesgos, sino que algunas de ellas se hallan en

peligro, para lo cual es suficiente nutrirse con la información pública corriente.

De ninguna manera existe en este momento ningún peligro que pueda atribuirse puramente a la reelección indefinida de los ejecutivos que, en última instancia, se podría concebir como algo remoto y no concretado, sin contar con que, en cualquier caso, con o sin reelección indefinida, como señalamos, el peligro devendría de la impunidad de los Estados que cometan violaciones a los Derechos Humanos.

En la primera línea de los actuales peligros para las democracias del continente, concretados en varios casos incuestionables, se cuenta la persecución, prisionización y criminalización de opositores por parte de asociaciones ilícitas compuestas por algunos jueces prevaricadores, instigados por poderes ejecutivos -en general no reelectos indefinidamente y ni siquiera por única vez-, con complicidad de agentes de los servicios de inteligencia y de operadores de los medios de comunicación hegemónicos, monopólicos u oligopólicos, con el claro objetivo de amedrentar y proscribir candidatos y partidos políticos, o sea, no sólo de desconocer los derechos de las minorías, sino incluso de las mayorías.

El segundo lugar entre los actuales peligros para nuestras democracias -no del todo independiente del anterior- lo ocupa la limitación a la libertad de expresión, el discurso único y la construcción única de realidad por efecto de los monopolios y oligopolios de medios de comunicación, ante una desregulación total del régimen de estos medios, que los deja librados a grandes corporaciones que acumulan concesiones de canales de televisión, diarios, radios y

servicios electrónicos, sin límite legal a esa acumulación, en forma que ninguna democracia respetable del hemisferio norte lo permite.

Semejante concentración de medios de comunicación es incompatible con el modelo de democracia plural al que todos aspiramos en el continente, porque dichas enormes corporaciones mediáticas económicamente poderosas operan en la realidad como partidos únicos, capaces de desorientar y promover los mayores errores, ante la total falta de ética con que difunden noticias falsas, incluso en materia de salud, instigando al incumplimiento de medidas sanitarias, llegando impunemente a recomendar la ingesta de falsos remedios y hasta tóxicos en la actual emergencia que vive nuestra región y el mundo, poniendo en peligro vidas humanas.

Por otra parte, la hegemonía monopólica de medios afecta nuestras culturas nacionales, privan de voz a las minorías, conceden voz a alucinados extremistas e incluso a neonazis, generan zozobra en la población con noticias falsas de todo orden, no reparan en linchar públicamente a quien consideran molesto, no matan como en tiempos de dictaduras de seguridad nacional, pero aniquilan el honor de quien quieren con total impunidad, destrozan personalidades públicas como a Túpac Amaru en la plaza del Cusco.

En tercer lugar, pero quizá sea el primero, porque de él en alguna medida se desprenden los anteriores, se hallan las administraciones fraudulentas de las economías de los Estados mediante maniobras financieras de endeudamiento abusivo por miles de millones de dólares que no se invierten en el país, sino que salen a cuentas en el extranjero so

pretexto de *fugas*, cuando en realidad ningún obstáculo se impone a la salida irrestricta de divisas, de modo que finalmente sólo quedan en poder del Estado los papeles que acreditan la deuda que debe pagar.

Este *delito político-económico* atenta contra la propiedad de todo el Pueblo, que debe pagar deudas astronómicas. Se trata de un *macrodelito* que se conviene por medio de *pseudocontratos*, o sea, de acuerdos en que se carece de una autoridad tercera que garantice los derechos de las partes, es decir, del acreedor y del deudor, sino que en ellos se somete el deudor a la jurisdicción del prestamista que, además, exige ajustes presupuestarios que se concretan en reducción de inversión social, de educación, salud, previsión, etc., como también en derogaciones de la legislación laboral de los Estados deudores, llamadas *flexibilizaciones*.

A todo lo anterior, cabe agregar las extorsiones de los *hold out*, que aprovechan los *default* o falencias causados por los *delitos político-económicos*, para comprar títulos devaluados, esperar la renegociación con la mayoría de los acreedores manteniéndose al margen de ella y, posteriormente exigir el valor nominal ante los tribunales del prestamista. Se trata de un espacio delictivo permitido por la ausencia de todo procedimiento racional para el caso de los Estados que caen en cesación de pagos o falencia.

Como resultado de todo lo anterior, es decir de fenómenos que no son totalmente independientes, sino que se vinculan estrechamente, no sólo nuestras democracias se hallan en grave peligro, sino que se viola abiertamente el Derecho Humano al desarrollo progresivo, pues suben las

líneas de pobreza, quiebran las pequeñas y medianas empresas, aumenta el desempleo, disminuye el consumo interno y la recaudación fiscal, baja el PBI y alcanzamos en casi toda la región los coeficientes de Gini más altos del mundo, todo lo cual cuesta un alto número de vidas humanas en razón de las muertes producidas por insuficientes campañas de vacunación y sanitarias, atención selectiva de la salud, suicidios, altos índices de homicidios, violencia intrafamiliar y femicidios, represión y letalidad policial, inseguridad laboral e inadecuación de nuestros caminos a los vehículos que nos imponen.

Todos estos peligros y daños actuales ya producidos y, más aún, sin garantía alguna de discontinuidad y no repetición, son los que lesionan y amenazan en este preciso momento continental a nuestras democracias de modo mucho más agudo y próximo que los eventuales resultados de la reelección indefinida, habida cuenta de que, si en algún país, con o sin reelección indefinida, se violan Derechos Humanos, es porque no se sancionaron oportunamente esas violaciones y esa impunidad abrió el camino de otras iguales o peores. .

Tampoco se plantea problema alguno de reelección indefinida en el Estado cuya situación motivó la presente Opinión Consultiva, que felizmente superó su momento crítico por vía democrática.

16. El riesgo para los Derechos Humanos

Por último, teniendo en cuenta que en los límites a la internacionalización del derecho constitucional de nuestros Estados, tanto en la Convención Americana como en ningún

otro instrumento convencional se menciona la relección indefinida y que, por ende, su inclusión por vía analógica hace avanzar a la jurisdicción internacional sobre la soberanía de los Pueblos más allá de lo acordado, entiendo que a las anteriores consideraciones debe agregarse una seria preocupación, esta vez acerca de las consecuencias negativas que un avance por esta senda pueda provocar al futuro mismo del derecho internacional de los Derechos Humanos.

El derecho internacional de los Derechos Humanos positivizó universalmente la norma básica que impone el deber de respetar y tratar a todo ser humano como persona (de la que en definitiva se derivan todas las normas más precisas en la materia), sembrando una semilla de ciudadanía planetaria.

Los hechos que decidieron esta positivización son de larguísima data, impulsados por la presión de la experiencia acumulada de victimizaciones por crímenes masivos que fueron alimentando un verdadero patrimonio cultural negativo de la humanidad, cuya producción comenzó con el mundo, si por tal entendemos el momento en que se iniciaron las relaciones mundiales por efecto del conocimiento de la existencia de todos los humanos, o sea, a fines del siglo XV.

Millones de muertos se fueron acumulando en la experiencia criminal que configuró ese patrimonio cultural humano negativo hasta que, quienes hasta ese momento y practicando el más despiadado colonialismo, habían sembrado muerte por América, África, Asia y Oceanía, entraron en brutal conflicto y uno de ellos no dudó siquiera en emplear los mismos métodos coloniales, pero en forma aún más estremecedora, porque para su comisión se valió la tecnología

industrial de producción en serie, en ese caso de muertes. Esto hizo saltar por los aires la coraza de negacionismo y racionalización que ocultaba toda la experiencia de los genocidios acumulada durante casi cinco siglos y sacar a luz toda la horripilante cultura negativa de la humanidad.

El derecho internacional de los Derechos Humanos no nació de la razón, sino del miedo que impuso un mínimo de racionalidad e hizo aflorar con todo su horror la totalidad del patrimonio cultural negativo de la humanidad, hasta ese momento negado o normalizado mediante dispares y disparatados discursos ideológicos etnocentristas, legitimantes de una inventada superioridad civilizatoria colonizadora que, por supuesto, rápidamente también dejaron de sonar en el centro de la escena, porque prestamente se hicieron callar a sus cultores.

El camino del derecho internacional de los Derechos Humanos, como el de todas las normas, transita del deber ser al ser con las dificultades que conocemos, pero, de cualquier manera, se convierte paulatinamente en un instrumento de lucha de los Pueblos. En este sentido, se le abre un futuro esperanzador y venturoso, por el que se lo debe impulsar, pero sabiendo que también tiene sus enemigos ideológicos y fácticos, que se empeñan en obstaculizar el difícil camino hacia su creciente eficacia.

Su eficacia no sólo se obstaculiza en el plano fáctico, sino que también se intenta neutralizar su realización por vía de la perversión hartera y maligna de sus propios fundamentos, cuando se lo quiere manipular ideológicamente para convertirlo en un nuevo discurso etnocentrista de pretendida

superioridad cultural o civilizatoria, legitimante de también nuevas etapas de sometimiento geopolítico. Por decirlo más claramente, la forma más perversa de neutralizarlo es desvirtuarlo como discurso de liberación de los Pueblos, para degradarlo a un nuevo discurso de dominación. Este es el mayor riesgo que en el mundo actual pesa sobre el futuro del derecho internacional de los Derechos Humanos.

En la medida en que excedamos los límites a la soberanía de los Estados, señalados claramente en la letra de las disposiciones convencionales, para acotar la soberanía de los Pueblos más allá de lo cedido por éstos mismos, aduciendo que pueden equivocarse, se asume una función tutelar que fácilmente deriva en el etnocentrismo y, con eso, corre el riesgo cierto de desvirtuar la naturaleza liberadora que es de la esencia de esa rama del derecho internacional.

Por todas las antedichas razones, considero que la presente Opinión Consultiva no es procedente.

Así lo voto.

Eugenio Raúl Zaffaroni
Juez

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario