



OBSERVATORIO DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS N. 5/2022

1. JURISPRUDENCIA INTERAMERICANA: LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL

En otras oportunidades nos hemos referido a la vocación de la jurisprudencia interamericana, derivada de la naturaleza y circunstancia del Tribunal de San José (Tribunal, Corte o CorteIDH), e igualmente hemos mencionado los grandes problemas que la justicia regional ha debido enfrentar desde su establecimiento por la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y el inicio de su misión una década más tarde, cuando se contó con el número de ratificaciones necesario para la vigencia de aquélla.

La Corte ha asumido una misión transformadora del estado de cosas prevaleciente en materia de derechos humanos, misión que resume su vocación institucional y caracteriza su desempeño a partir de las primeras decisiones emitidas en la década de los ochenta del siglo XX, tanto opiniones consultivas – de las que nos hemos ocupado en recientes entregas para OIDU – como en sentencias sobre casos contenciosos y decisiones en torno a medidas provisionales y cumplimiento de resoluciones, todo lo cual se integra en la competencia jurisdiccional de la CorteIDH.

Los problemas sometidos a la consideración del Tribunal, habida cuenta de la realidad imperante en los Estados sujetos a su jurisdicción, se relacionan tanto con hechos de violencia extrema y desvío en el desempeño de las instancias del poder público, como con situaciones de injusticia en agravio de amplios sectores sociales. Este segundo tema se vincula con una de las expresiones más destacadas y fecundas de la jurisprudencia interamericana: la atención a los grupos vulnerables, que han ocupado la atención del Tribunal en numerosas ocasiones.

En la etapa reciente de la jurisprudencia interamericana se ha planteado a ésta, asimismo, cierto número de cuestiones vinculadas explícitamente con el imperio del Estado de Derecho y la democracia. Estos temas se hallan tanto en la CADH como en otros instrumentos del sistema regional, entre los que figura frecuentemente la Carta Democrática Interamericana, del 11 de septiembre de 2001, cuyo primer artículo manifiesta enfáticamente que «los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla». Bajo este espíritu se concibió la propia Declaración Americana de 1948 – primer instrumento supranacional sobre derechos humanos – la CADH y la Carta Democrática, que no tiene carácter de convención o tratado.

En relación con las preocupaciones y ocupaciones jurisdiccionales vinculadas con la preservación del Estado de Derecho y el favorecimiento y fortalecimiento de la democracia, la Corte ha abordado cuestiones vinculadas con la separación de poderes, el ejercicio de éstos y la obligación de respeto y garantía de los derechos humanos estatuida en los primeros

preceptos de la Convención Americana. Esta materia se relaciona fuertemente, hoy día, con los procesos de reforma constitucional y política en América Latina, las crisis en la integración y el ejercicio de los poderes públicos y la incidencia que todo ello tiene sobre los derechos humanos. Tanto la doctrina como la jurisprudencia han reiterado la estrecha relación que existe entre la democracia y los derechos humanos, términos de un inescindible binomio.

Es conveniente llamar la atención de estudiosos y aplicadores de derechos humanos sobre las frecuentes decisiones de la Corte Interamericana, tanto a través de opiniones consultivas como de sentencias en casos contenciosos, a propósito del desempeño de los poderes del Estado, con énfasis en la legitimidad de origen y desempeño y en el control democrático y judicial del poder público. Desde luego, el abordaje de estas materias, que apuntaron en la jurisprudencia inicial de la Corte Interamericana y se acentúan en las decisiones de los últimos años, abre la puerta a la reconsideración de la relación general entre el poder público y los ciudadanos, planteada en términos muy amplios en las opiniones consultivas o en forma más concreta --pero no menos trascendente-- en el análisis de contiendas específicas sobre violación de derechos.

En estas líneas daremos cuenta de los criterios sustentados por la Corte Interamericana a propósito de un tema frecuentemente suscitado en la práctica política de Estados americanos y relacionado con la integración y las facultades del órgano que suele asumir la mayor importancia en este marco: el Poder Ejecutivo, especialmente en países de régimen presidencial o presidencialista. El punto reviste a menudo características conflictivas que se reflejan en acciones de ese poder o de las instancias del Estado llamadas a fungir como frenos y contrapesos, e incluso se traducen en movimientos populares que generan violencia y atraen la atención de otros Estados americanos.

Ahora interesa considerar la *Opinión Consultiva OC-28/21*, del 7 de junio de 2021, acerca de «La figura de la reelección presidencial indefinida en sistemas presidenciales en el contexto del sistema interamericano de derechos humanos». Esta opinión interpreta y determina el alcance de los artículos 1, 2, 3 y 32 de la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre y 3 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos (sobre principios rectores de los Estados), así como de la aludida Carta Democrática Interamericana. Nos referiremos a esta materia como lo hemos hecho en otros casos, a través de la invocación de las consideraciones expuestas y los criterios adoptados por el Tribunal de San José.

La *OC-28/21* fue emitida a solicitud de Colombia. Recordemos que la Corte puede pronunciarse en opiniones consultivas sobre mandamientos de Derecho internacional de los derechos humanos aplicables en Estados de América, a solicitud de éstos o de ciertos órganos de la OEA legitimados para ello. Colombia requirió a la Corte determinar si la figura de la reelección presidencial indefinida (es decir, más allá de la posible reelección en un periodo inmediato siguiente al cumplimiento por quien pretende ser reelecto) constituye un derecho humano protegido por la Convención Americana.

Asimismo, se preguntó al Tribunal si la prohibición o limitación de reelección presidencial contraviene los derechos políticos del gobernante que pretende ser reelegido o de los votantes, o bien, si dicha reelección es acorde a los parámetros de proporcionalidad contemplados en la jurisprudencia interamericana. Finalmente, se consultó sobre la compatibilidad de la reelección presidencial indefinida con la democracia representativa consagrada en el Sistema Interamericano.

El Estado solicitante pidió la opinión de la CorteIDH invocando disposiciones contenidas en resoluciones de la IX Conferencia Internacional Americana, la Declaración

Americana antes mencionada, la Carta de la OEA, la propia CADH y la Carta Democrática. El Tribunal invitó a los Estados y a los interesados en la materia a exponer puntos de vista, conforme a las normas aplicables a este procedimiento. La Corte recibió observaciones escritas de varios Estados y órganos de la OEA: Bolivia, Colombia, Estados Unidos de América, Nicaragua, Comisión Interamericana de Derechos Humanos y Secretaría General de la OEA. La atención que merece esta materia se reflejó en los pareceres presentados a la Corte por 56 instituciones académicas, organizaciones no gubernamentales y personas de la sociedad civil. En la audiencia destinada al examen de la solicitud colombiana hubo 54 participaciones.

Como se ha dicho, el alcance de esta opinión se ciñe únicamente a la figura de la reelección presidencial indefinida, no a cualquier reelección. Se entiende que aquella consiste en «la permanencia en el cargo de la persona que ejerza la Presidencia de la República por más de dos periodos consecutivos de duración razonable. Esta duración no podrá ser modificada durante la vigencia del mandato de aquél». El punto se limita a los sistemas presidenciales – prevalecientes en países latinoamericanos – y se contrae estrictamente al cargo de Presidente; quedan fuera otros desempeños dentro del Estado.

En la *OC-28/21* quedó de manifiesto, una vez más, que el Sistema Interamericano cuenta con tres pilares fundamentales, que sustentan su estructura y su destino: democracia, Estado de Derecho y protección de los derechos humanos. En palabras de la CorteIDH, el principio democrático contemplado primordialmente en la Carta Democrática Interamericana, «inspira, irradia y guía la aplicación de la Convención Americana de forma transversal». Dicho principio tiene carácter rector de la forma de organización política de los Estados americanos y constituye una pauta interpretativa, en tanto entraña «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 (de la CADH) en el marco del Estado de Derecho».

En el examen de esta materia se afirma que para fortalecer la democracia y el pluralismo político que le caracteriza, es preciso que los Estados garanticen los derechos políticos consagrados en los artículos XX de la Declaración Americana y 23 de la CADH. A la luz de estas disposiciones, todos los individuos deben gozar de “derechos y oportunidades” tales como la participación política, directa o por medio de representantes, en la dirección de asuntos públicos; el derecho de votar; la facultad de postularse como candidato y ser electo en comicios periódicos realizados a través de sufragio universal e igual y por medio de voto secreto; y acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas del Estado, sea por elección popular, sea por nombramiento o designación, para participar en el diseño, el desarrollo y la ejecución de las políticas estatales.

En la *OC-28/21* se manifiesta, asimismo, que es indispensable que los Estados generen las condiciones y los mecanismos adecuados para garantizar que los ciudadanos cuenten con las oportunidades mencionadas en la Convención, a las que *supra* nos referimos, para que puedan ejercer sus derechos políticos de manera efectiva y conforme al principio de igualdad y no discriminación.

Se toma en cuenta que la Carta Democrática Interamericana contempla los elementos de la democracia representativa, esto es: respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; acceso al poder y ejercicio de éste con sujeción al Estado de Derecho; elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto; pluralidad de partidos y organizaciones políticas y separación e independencia de los poderes públicos. En el cuerpo de la Opinión, la Corte examina esos elementos.

Por lo que toca al primero de aquéllos, el Tribunal ha establecido reiteradamente que la protección de los derechos y las libertades del individuo constituye un límite a la esfera de lo “susceptible de ser decidido” por las mayorías. Esto así, en virtud de que la validez de un derecho protegido por la Convención Americana no puede depender de la opinión de esas mayorías y de su compatibilidad con los objetivos de interés general. Esta afirmación, que consta en la jurisprudencia reiterada del Tribunal de San José, pone de manifiesto un valladar infranqueable en la tutela de los derechos humanos, opuesto a una eventual “tiranía de la mayoría”, que sobreviene en sistemas autoritarios.

Con respecto al acceso al poder público y a su ejercicio en términos consecuentes con el Estado de Derecho, se indica que los ciudadanos deben conocer previamente la regulación de ese ejercicio por parte de quienes lo asumen en forma temporal, regulación que no podrá verse afectada sin límite por parte de éstos. Por otra parte, la celebración de elecciones periódicas para escoger representantes populares obedece a motivos precisos y debe quedar regulada en las Constituciones de los Estados.

Una finalidad, entre otras, de las elecciones periódicas es mantener el pluralismo ideológico y político, que entraña la obligación de garantizar la alternancia en el poder. Este régimen electoral implica que la Presidencia de la República no sea ocupada por una misma persona durante plazos indefinidos. De lo contrario, esa persona se perpetuaría en el ejercicio del poder. La Corte determinó que la obligación de realizar elecciones libres, consecuente con los principios de la democracia representativa, trae consigo el deber de evitar esa perpetuación.

Al ocuparse de la separación e independencia de los poderes públicos, tema crucial del Estado de Derecho, exaltado en los textos fundacionales de la actual etapa del orden jurídico desde el final del siglo XVIII, el Tribunal de San José sostuvo la necesidad de impedir la concentración del poder que acarrea opresión y tiranía. Ese designio liberal se ha recogido en el sistema de “frenos y contrapesos” propio de un régimen democrático.

En la Opinión Consultiva que ahora comentamos, el Tribunal Interamericano reconoció que el Sistema Interamericano, la Declaración de Derechos y la CADH no imponen a los Estados la adopción de cierto sistema político, ni instruyen una modalidad específica para la limitación de los derechos políticos. Los Estados americanos pueden decidir, de acuerdo con su circunstancia, sus necesidades y sus experiencia, el sistema que prefieran, a condición de que éste se ajuste a los principios de la democracia representativa. La propia CorteIDH constató que la mayoría de los Estados Parte en la Convención Americana han adoptado un sistema presidencial, en cuyo marco no se condiciona el mandato del Presidente al apoyo o a la decisión de otro poder del Estado. El procedimiento de elección, permanencia en el cargo y duración de éste se encuentra regulado en las leyes internas. Algunos países prohíben, constitucionalmente, la reelección presidencial: así ocurre en Colombia, Guatemala, México y Paraguay.

A través de una interpretación conforme a las fuentes del Derecho internacional relevantes, la Corte determinó que la reelección presidencial indefinida no es un derecho autónomo. No existe ninguna disposición a este respecto en la Carta de la OEA, en la Carta Democrática Interamericana o en tratados de derechos humanos aplicables en América, como tampoco en los sistemas universal, europeo y africano.

En cuanto al Derecho internacional consuetudinario, el Tribunal de San José corroboró, mediante análisis de la legislación y la jurisprudencia de los Estados americanos, que no existe prueba alguna de una práctica reiterada de reelección presidencial indefinida. La mayoría de los Estados de la región impone restricciones a aquélla, salvo Bolivia,

Honduras, Nicaragua y Venezuela. De estos países, los tres primeros determinaron, mediante interpretaciones judiciales, que los límites a la reelección presidencial constituyen un trato discriminatorio y desproporcionado y vulneran los derechos humanos a elegir y ser elegido.

En suma, no existe en la región una práctica estatal suficiente de la que se desprenda la existencia de un derecho humano a la reelección presidencial indefinida; tampoco existe evidencia alguna de que esa práctica se considere como un derecho, ni de que se pueda deducir de los principios generales del Derecho. En fin, no constituye un derecho autónomo tutelado por la Convención Americana ni por el *corpus juris* de los derechos humanos.

Sin perjuicio de lo anterior, la CorteIDH advierte que la prohibición de reelección indefinida restringe el derecho del individuo a ser electo para el cargo público que estamos comentando. Empero, es preciso considerar que los derechos políticos no son absolutos, y por lo tanto su ejercicio puede quedar sujeto a restricciones o regulaciones, que deben ser proporcionales al amparo de la Convención. De acuerdo con el artículo 23.2 de la CADH, las restricciones admisibles en estos casos pueden revestir carácter general – edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil y mental–, o provenir de una sanción impuesta a cierta persona – condena por juez competente, proceso penal.

Es deber de los Estados establecer y organizar un sistema electoral que contemple las condiciones y formalidades que permitan al individuo ejercer los derechos políticos y garantice la observancia de los principios atinentes a la democracia representativa. Para que tales derechos se hallen garantizados sin discriminación, los Estados deben proveer medidas institucionales o de organización de los procesos electorales, lo cual implica imponer a esos derechos limitaciones que no figuran en el artículo 23.2.

Ahora bien, el hecho de que la CADH no considere una limitación no implica por fuerza que ésta sea violatoria del tratado, a condición de que se halle prevista en una ley – en el doble sentido formal y material –, persiga un fin legítimo y satisfaga los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. Si la proscripción de reelección atiende a estos requisitos, definidos por la Corte, y busca garantizar y preservar la democracia representativa y evitar que una persona se perpetúe en el poder, la restricción deviene convencional y es acorde con los principios que informan el sistema democrático.

En cuanto a los derechos políticos de los otros ciudadanos, particularmente el de ser representados por un sujeto libremente elegido, es preciso señalar que el derecho al sufragio no implica que su titular deba contar con opciones ilimitadas de candidatos, sino que tenga la posibilidad de elegir libremente entre los propuestos y que las condiciones establecidas para ello no contravengan la Convención. En otros términos, la restricción impuesta a la reelección presidencial no vulnera el derecho de los votantes, en virtud de que éstos cuentan con la posibilidad de optar entre varios candidatos. Por lo tanto, la CorteIDH resuelve que la restricción en materia de reelección presidencial indefinida es compatible con la Declaración Americana, la CADH y la Carta Democrática.

En cuanto a la pregunta de Colombia sobre la compatibilidad de la reelección presidencial indefinida con las obligaciones estatuidas en la CADH, es preciso recordar que los Estados tienen la obligación de garantizar los derechos políticos conforme al principio de igualdad y no discriminación y adoptar las medidas necesarias para garantizar dicho ejercicio.

La restricción que estamos comentando fortalece el pluralismo político porque permite que los partidos y los movimientos políticos opositores tengan la posibilidad de acceder al ejercicio del poder. De no contar con ella, se abriría la puerta a tendencias hegemónicas que desconocen las ideas y opiniones de las minorías. En una sociedad democrática, los Estados

deben respetar y garantizar la libertad de expresión y los derechos políticos de quienes forman parte de las minorías.

Cuando un Estado permite la reelección presidencial indefinida, afecta la separación de poderes, debilita el funcionamiento democrático de la vida política e impide que los grupos de oposición se hallen representados. Para evitar semejante consecuencia, es necesario que el Estado fije legalmente la duración del mandato presidencial, en forma distinta al de otros cargos del poder público cuyos titulares sean designados por el Presidente. El hecho de que una persona ejerza el poder en períodos consecutivos apareja el riesgo de que los miembros de otros poderes sean nombrados arbitrariamente o no sea posible removerlos.

La reelección indefinida del Presidente vulnera los derechos de todos los ciudadanos a participar en la dirección de los asuntos públicos, ser electos y acceder a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad, porque coloca al sujeto reelegible en una posición privilegiada para los efectos de la contienda electoral en la medida en que puede utilizar en su favor los recursos públicos. La supresión de los límites para la reelección presidencial indefinida no queda en el ámbito de decisión de la mayoría ni de sus representantes en beneficio propio.

SERGIO GARCÍA RAMÍREZ
KAREN CITLALLI NARVAEZ DELGADO