

Amicus Curiae

OPINIÓN CONSULTIVA RELATIVA A LA FIGURA DE LA REELECCIÓN
INDEFINIDA

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CÓRDOBA – UNIVERSIDAD DE FLORES

Tabla de contenido

1.	Presentación	3
1.1.	Interés en la presentación	3
1.2.	Plazo	4
2.	Objeto	5
2.1.	El Derecho Internacional de los Derechos Humanos	5
2.2.	La institución del Amicus curiae	6
2.2.1.	Conceptualización, evolución y antecedentes	7
2.2.2.	La figura del amicus curiae en la Corte IDH	8
2.3.	Breve reseña de la solicitud de Opinión Consultiva presentada por la República de Colombia	9
3.	Análisis respecto del presidencialismo y la reelección presidencial	10
3.1.	Consideraciones desde la teoría política	10
3.2.	El presidencialismo en las principales democracias latinoamericanas	12
3.2.1.	Reelección. Conceptos y tipos.	13
3.3.	Patrones y tendencias en la regulación normativa constitucional de la reelección.	16
3.3.1.	Reformas permisivas de la reelección:	16
3.3.1.1.	Argentina	17
3.3.1.2.	Brasil	17
3.3.1.3.	Ecuador	17
3.3.1.4.	Bolivia	18
3.3.1.5.	Venezuela	18
3.3.1.6.	Nicaragua	18
3.3.2.	Reformas restrictivas de la reelección	19
3.3.2.1.	Estados Unidos	20
3.3.2.2.	Paraguay	21
3.3.2.3.	Costa Rica	21

3.3.2.4.	Colombia	21
3.3.2.5.	Perú	24
3.3.2.6.	República Dominicana	26
3.3.3.	Países que han mantenido el mismo sistema	27
3.3.3.1.	Panamá, El Salvador, Chile y Uruguay	27
3.3.3.2.	México	27
3.3.3.3.	Guatemala	28
3.3.3.4.	Honduras	28
4.	La reelección presidencial en clave internacional: consideraciones desde el Derecho Internacional de los Derechos Humanos	29
4.1.	Democracia representativa y Derecho Internacional	29
4.2.	La reelección indefinida: ¿derecho protegido en la CADH?	34
4.2.1.	La regulación y el rol de los derechos políticos en la CADH	38
4.3.	Interpretación del derecho político a ser elegido en la Corte Interamericana de Derechos Humanos	40
4.4.	¿Resultan contrarias al art. 23 de la CADH las regulaciones nacionales que limitan o prohíben la reelección presidencial indefinida, sea por restringir derechos políticos de sufragio activo y pasivo, respectivamente?	41
4.4.1.	Legalidad de la medida restrictiva	43
4.4.2.	Finalidad de la medida restrictiva.	43
4.4.3.	Necesidad y proporcionalidad de la medida restrictiva.	44
4.5.	Conclusiones	47

1. Presentación

1.1. Interés en la presentación

Esta intervención tiene como objetivo aportar argumentos e información al análisis de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH) sobre la Opinión Consultiva (en adelante, “O.C.”) solicitada por la República de Colombia el pasado 21 de octubre de 2019 respecto de la “figura de la reelección presidencial indefinida en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, de conformidad con el artículo 64.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, CADH).

La O.C tendrá importantes repercusiones respecto de los derechos políticos de los ciudadanos del Sistema Interamericano, y entendemos que la misma se produce en un contexto regional de fortalezas institucionales variadas y de profunda recesión económica a consecuencia de la crisis sanitaria desatada por el COVID 19. Es por ello, que la finalidad de esta presentación se encuentra dirigida a explayar los conocimientos y experiencia adquiridos en nuestras trayectorias como universidades en la República Argentina.

En lo que corresponde a la Universidad Católica de Córdoba, la institución cuenta con una tradición en el trabajo en el empoderamiento de la justicia y el respeto de las instituciones, para un mejor desarrollo humano y apoyo a los más vulnerables. Para esta presentación, la actividad fue coordinada por el Instituto de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. De la redacción colaborativa participaron su director, el Dr. Chistian G. Sommer, especialista en Derecho Internacional, el Dr. Victorino Solá Torino, Profesor Titular de Derecho Procesal Constitucional y el experto invitado, Dr. Cristian Altavilla, especialista en Derecho Constitucional y en sistemas políticos.

Por su parte, la Universidad de Flores cuenta con investigaciones en el campo de los Derechos Humanos, formando su experticia legal con relación al derecho a la igualdad y a la no discriminación, y ha colaborado con agencias gubernamentales locales y organizaciones no gubernamentales en el desarrollo de prácticas y avances doctrinarios en este tema. Participan por la Universidad de Flores: Natacha Marcote, Andrea Gentile, Claudia Troncoso, Ezequiel Saborido, Ezequiel Carrera, Francisco Ruffa, Gustavo Trinidad, Hernán Carril, Sofía Varela, Juan E. Osorio, Lucas Mantelli, Facundo Odriazola, Santiago Rodríguez Alí, Estefanía Giaccone, Juliana Yamquemet y la Dra. Agustina Vazquez, en coordinación.

1.2. Plazo

De conformidad con el artículo 73.3 del Reglamento de la Corte Interamericana, se ha invita a todos los interesados a presentar su opinión escrita sobre los puntos sometidos a consulta.

Sin perjuicio de las suspensiones de plazo por la emergencia en la salud causada por el COVID – 19 determinadas mediante acuerdos de corte 1/20 y 2/20, en principio, la Presidenta de la Corte ha fijado el 18 de mayo de 2020 como plazo límite para la presentación de las observaciones escritas a la O.C.

Conforme fuera informado mediante nota Nota 173 OC-4, en consonancia con lo dispuesto en el acuerdo de Corte 2/20 debido a la emergencia de salud causada por el COVID-19 desde el 17 de marzo y hasta el 20 de mayo inclusive se suspendieron todos los plazos; resultando el día 24 de julio el plazo máximo por el cual el tribunal receptorá observaciones relativas a la Opinión Consultiva solicitada.

2. Objeto

2.1. El Derecho Internacional de los Derechos Humanos

A partir de la adopción de la Declaración Universal de Derechos Humanos, encontramos una consolidación progresiva del compromiso de los Estados a aceptar como base de la convivencia humana, tanto interna como externa, el principio de la dignidad humana y el respeto de los derechos intrínsecos e inviolables que de ella emanan.

Éste, impulsó la firma posterior de otros instrumentos internacionales, que impulsaron el diseño institucional internacional que hoy en día caracteriza al Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

En el marco de las Naciones Unidas, surgieron el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ambos de 1969. Por su parte, en el ámbito regional, Europa y América impulsaron en la década de los '50 y '60 sus propios sistemas regionales de protección de Derechos Humanos, basándose en la Convención Europea de Derechos Humanos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, respectivamente.

Otros instrumentos internacionales, creados con un criterio temático, fortalecieron el desarrollo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en la segunda mitad del siglo XX; constituyendo en palabras de Cancado Trindade, un nuevo *ius commune*.¹

Como rama del Derecho Internacional Público, encontramos aquí obligaciones asumidas por los Estados parte de los tratados citados, que en lenguaje de Derechos Humanos son las obligaciones de respetar, proteger y realizar los derechos humanos.

¹ Antônio Augusto Cançado Trindade, "Los Tribunales Internacionales y La Humanización Del Derecho Internacional.Pdf," no. 2 (2013): 186.

En el contexto regional, el Sistema Interamericano para la protección de los Derechos Humanos (SIDH) encuentra su génesis en la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y en la CADH.

El SIDH se inició formalmente con la aprobación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en la Novena Conferencia Internacional Americana celebrada en Bogotá en 1948, en el marco de la cual también se adoptó la propia Carta de la OEA, que proclama los "derechos fundamentales de la persona humana" como uno de los principios en que se funda la Organización.

Las principales instituciones del SIDH son la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, en adelante) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH de aquí en más).

Ésta última, uno de los tres tribunales regionales de protección de derechos humanos en el mundo, cuenta con una función contenciosa, dentro de la cual se encuentra la resolución de casos y el mecanismo de supervisión de sentencias; y otra consultiva. Además, posee también, la potestad de dictar medidas provisionales.

En cuanto a su función consultiva, la misma consiste en que cualquier estado miembro de la OEA puede requerir a la Corte: la interpretación de la Convención o de otros tratados concernientes a la protección de derechos humanos, o la evaluación de compatibilidad entre su legislación interna y aquellos. Esta función se encuentra reglada en el Título III del reglamento de la Corte IDH, y en el artículo 64 de la CADH, y es en la cual se desarrolla el presente *amicus curiae*.

2.2. La institución del *Amicus curiae*

El instituto del *amicus curiae*, de raigambre romana, encuentra su mayor desarrollo en el sistema del *Common Law*. Ésta fue la experiencia que sirvió de referencia para su posterior adopción en el Derecho Internacional.

Actualmente este instrumento es objeto de una activa praxis, especialmente en aquellas causas donde se encuentran comprometidos derechos de incidencia colectiva o de importante relevancia institucional.²

2.2.1. Conceptualización, evolución y antecedentes

Su etimología remonta al latinazgo que se traduce como “amigo de la corte”; término que refiere a la actuación de un tercero que, sin tener un interés directo en la causa, ofrece su conocimiento al juez haciéndole sugerencias sobre puntos de derecho o de hecho atinentes a lo sometido a su conocimiento.³

Sus primeras aplicaciones, en los tiempos de la Roma Imperial, se basaban en la responsabilidad compartida para la toma de decisiones relevantes,⁴. Allí, se consolidaron como tradición implementada por varias instituciones romanas; entre ellas el *consilium*, la cual ejerciera de asesoría a las decisiones del Emperador.

En el derecho anglosajón encontramos que su aplicación fue similar a la implementada en la Roma Imperial: una figura neutral e imparcial, con el fin de favorecer el sentido de *justicia*, como se verifica en las Courts of Equity.⁵

Su función de ‘shepardizing’ se identifica con el rol que asumían los amicus ante decisiones notorias: solían identificar los precedentes de cada caso, su ratio decidendi y su evolución con el fin de fundamentar por qué determinada postura sería la más “justa”,⁶

² Guillermo Borda, “El Amicus Curiae,” *Portal P3* 30, no. 46 (2011): 1–10.

³ Samuel Krislov, “The Amicus Curiae Brief: From Friendship to Advocacy,” *The Yale Law Journal* 72, no. 4 (1963): 694–700.

⁴ Norberto Rinaldi and Mirta B. Álvarez, *Manual de Derecho Romano: Público y Privado* (Buenos Aires: Editorial Edictum, 2019).

⁵ Dennis Klinck, *Conscience, Equity and the Court of Chancery in Early Modern England* (Nueva Jersey: Routledge International, 2016).

⁶ Cassio Scarpinella Bueno, “Amicus Curiae En El Derecho Procesal Civil Brasileño: Una Presentación,” *Revista Del Instituto Colombiano de Derecho Procesal*, 39 (2013): 97–110.

Posteriormente el instituto, abandonaría aquel carácter de amigo de la corte sin intereses, transformándose el *amici* en un tercero interesado y comprometido con la causa de una de las partes, que resultaría patrocinada o apoyada por el *amicus curiae*; tal como reflejan actuales reglas procedimentales de distintos tribunales domésticos.

2.2.2. La figura del *amicus curiae* en la Corte IDH

La Corte IDH, institución creada a consecuencia de la Convención Americana, encuentra sus competencias contenciosas y consultivas en la sección segunda del instrumento internacional.

Los trabajos preparatorios que dieron lugar a la Convención Americana de Derechos Humanos, adoptada en el marco de la Conferencia Interamericana sobre Derechos Humanos, revelan que en el transcurso de la discusión sobre la competencia consultiva de la Corte, la misma ha sido ampliada desde la formulación original que existía en los primeros borradores hasta confluir en la redacción del texto definitivo del actual artículo 64, particularmente - aunque no únicamente - en lo atinente a la legitimación activa para solicitar un pedido a la Corte.⁷

Por su parte, el Reglamento de la Corte Interamericana explicita en su artículo 44 cómo se habrá de proceder para el planteo de un *amicus curiae* ante la jurisdicción. Incorporando ya en el 2009 el uso de las nuevas tecnologías, habilita expresamente la presentación por medios electrónicos. Expresamente regula su presentación en casos contenciosos, así como en los procedimientos de supervisión de sentencias y de medidas provisionales. Sin embargo, el artículo se mantiene en expreso silencio sobre la presentación de *amici* en casos de Opiniones Consultivas; debiendo utilizarse las reglas del Título III del Reglamento por analogía.

En síntesis, el acceso de los particulares en calidad de *amicus curiae* constituye una facultad que el propio órgano jurisdiccional administra discrecionalmente, esto es, el tribunal invita o autoriza a los individuos para que intervengan en el procedimiento sin

⁷ Fabián Salvioli, “La Competencia Consultiva de La Corte Interamericana de Derechos Humanos: Marco Legal y Desarrollo Jurisprudencial,” in *Homenaje y Reconocimiento a Antonio Cancado Trindade* (Brasilia: Ed. Sergio Fabris, 2004), 417–72.

otorgarles el estatuto de partes procesales, como puso de relieve la Corte IDH en el *Caso Loayza Tamayo*, o el TPIR en el *Caso Nahimana*.

2.3. Breve reseña de la solicitud de Opinión Consultiva presentada por la República de Colombia

El 21 de octubre de 2019 la Secretaria General de la Corte IDH recibió una solicitud por parte del Estado de Colombia para que el órgano jurisdiccional se pronuncie, bajo su competencia consultiva, respecto de “*la figura de la reelección presidencial indefinida en el contexto del sistema interamericano de derechos humanos*”.

El solicitante ha considerado procedente su pedido entendiendo verificado su condición de Estado miembro de la O.E.A. y como tal, facultado para formular consultas a la Corte relacionadas con la protección de los derechos humanos; conforme al artículo 64.1 de la CADH.

La consulta realizada se presenta con una formulación abstracta, basada en un legítimo interés en el contexto regional donde versan “*múltiples y muy diversas interpretaciones realizadas por diferentes autoridades de varios Estados americanos en relación con este asunto*”, y de decidir la Corte IDH expresarse al respecto, su pronunciamiento “*servirá para orientar a todos los Estados miembros y a las Organizaciones y a sus órganos*” en esta materia.

Esta opinión se solicita en un reciente contexto desafiante para las democracias regionales: en el año 2009, el máximo tribunal nicaragüense declaró inaplicable los artículos de la Constitución Nacional que prohibían la reelección continua de los cargos del Poder Ejecutivo, por lo que se permitió en consecuencia la reelección inmediata de Daniel Ortega. En el año 2015, lo mismo sucedió en Honduras y Juan Orlando Hernández nuevamente fue presidente. Por último, desde el 2017, la pugna entre la constitución de Bolivia y el artículo 23 de la CADH propició que el entonces presidente Evo Morales buscara un cuarto mandato presidencial consecutivo.

Por estos antecedentes, es que el Estado de Colombia consulta, en primer lugar, si las disposiciones legales de los Estados que prohíben o limitan la reelección presidencial restringen los derechos del gobernante o de los votantes al no poder elegir a dicho gobernante para una reelección, son contrarias al espíritu del artículo 23 de la CADH, o si por el contrario, estas limitaciones resultan acordes a los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte IDH. Pero también, la Opinión solicitada habrá de considerar al respecto, el alcance de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; la Carta Democrática Interamericana; y la Declaración de Santiago de Chile.

La solicitud de la O.C. se justifica a partir de las diversas posturas existentes entre los países de la región en relación con la aplicación de la figura de la reelección presidencial; motivando opiniones diversas de entidades tales como la CIDH y el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

El presente amicus aportará sus consideraciones respecto de la primera pregunta atento a la posibilidad de entender (o no) la reelección presidencial indefinida como derecho humano protegido por la Convención Americana; analizando si sus regulaciones resultan contrarias al artículo 23 de la CADH y su relación con los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad conforme a la jurisprudencia de la Corte IDH.

3. Análisis respecto del presidencialismo y la reelección presidencial

3.1. Consideraciones desde la teoría política

La *presidencia* como institución, en el marco de los sistemas *presidencialistas*, que implican una diversidad de actores, supone necesario un liderazgo muy peculiar que permita interactuar a dichos actores, e imponer su voluntad. Fabbrini, entiende la necesidad de los liderazgos como una herramienta que las sociedades han construido para

enfrentar problemas colectivos, y a partir de esta premisa se estudiarán las actuales figuras presidenciales.⁸

El presidencialismo se establece como una de las formas más comunes de gobierno democrático, pero no la única, ni necesariamente la mejor, encontrándose importantes discusiones doctrinarias respecto de la relación entre el presidencialismo y la garantía de libertades civiles y políticas.⁹

El primer rasgo significativo recae sobre su origen. Con fuerte inspiración romanística¹⁰, evolucionó hasta convertirse en un modelo de arraigo y adaptación en la génesis de los Estados Unidos de Norteamérica en siglo XVIII. Por su parte, en Europa no consiguió el mismo arraigo que en América.¹¹

En segundo lugar, la figura del Jefe de Estado confluye con aquella del Jefe de Gobierno; concentrando el ejercicio del *ius delegationi*, la autoridad sobre las fuerzas armadas y de seguridad; a diferencia del modelo europeo que presenta una separación de ambas figuras.¹²

⁸ Sergio Fabbrini, *El Ascenso Del Príncipe Democrático*, Fondo de Cultura (Buenos Aires, 2009).

⁹ Roberto Gargarella, “Un Breve Balance de La Reforma Constitucional de 1994, 20 Años Despues,” *Revista Argentina de Teoría Jurídica* 15, no. 2 (2014): 1–33.

¹⁰ Rinaldi and Álvarez, *Manual de Derecho Romano: Público y Privado*.

¹¹ Daniel Béland and François Vergniolle. De Chantal, “L’état En Amérique,” *Revue Française de Science Politique* 64, no. 2 (2014): 191–205.

¹² Marie-Claude Prémont, “Le Droit Public et l’interface Politico-Administrative: Le Contrôle de l’abus de Pouvoir. Éthique Publique,” *Revue Internationale d’éthique Sociétale et Gouvernementale* 20, no. 1 (2018): 12–34.

Un tercer y último rasgo característico del sistema presidencialista radica en la estricta división de poderes, no sólo en su separación.¹³ Aquí, la autoridad máxima del ejecutivo será una única persona electa, directa e indirectamente por el pueblo; no por el Congreso ni otro órgano. Su duración en el poder dependerá del tiempo dado por ley, y no del apoyo de otro poder del Estado, a diferencia del sistema parlamentarista.

3.2. El presidencialismo en las principales democracias latinoamericanas

Los modelos de presidencialismo latinoamericanos y estadounidenses no difieren demasiado en cuanto a sus normas constitutivas y en cuanto a las atribuciones de la Primera Magistratura. Entonces cabe preguntarnos el porqué de las diferencias entre Estados Unidos y los países latinoamericanos. Sin una respuesta única, encontramos que las diferencias se encuentran en el origen y la tradición de las naciones latinoamericanas; cuya génesis encuentra una tradición caudillista, propia del legado ibérico.¹⁴

La fragmentación del sistema electoral también sirve de contrapunto entre el modelo presidencialista norteamericano y el propio de la región. En Estados Unidos, un presidente sin mayoría en el Congreso no necesariamente será un presidente débil. Por el contrario, un presidente latinoamericano sin mayoría en el legislativo se enfrenta a partidos políticos muy hostiles que, al ser partidariamente disciplinados, no buscaran la cooperación legislativa, ingrediente necesario para el funcionamiento del sistema presidencial. En detrimento de esa cooperación, buscaran su propio beneficio para llegar al poder.

¹³ Mario. Serrafiero, "Presidencialismo y Parlamentarismo En América Latina: Un Debate Abierto," *Revista Mexicana de Sociología* 34, no. 1 (1998): 165–86.

¹⁴ Carlos Alfonso Cárdenas-Hernández, "La Reelección Presidencial En Latinoamérica: Un Avance En El Caudillismo y Un Retroceso En La Democracia," *Derecho y Realidad* 12, no. 24 (2014): 123–36.

3.2.1. Reelección. Conceptos y tipos.

La reelección es un fenómeno que se da en el marco de las *repúblicas presidencialistas modernas, debido a la tendencia hacia la concentración de poderes en manos del presidente.*

El debate en torno a la reelección del poder ejecutivo se da de forma simultánea a la génesis de ellas; encontrando un claro hito a partir de la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787. Dicho texto no regulaba la figura de la reelección. Frente al silencio, se interpreta desde siempre que la posibilidad de reelección era indefinida.

Sin embargo, desde la renuncia de Washington de presentarse para un tercer mandato (una segunda reelección inmediata), se marcó una tendencia en el constitucionalismo norteamericano, una verdadera regla no escrita, de acceder a una sola reelección inmediata – aunque ello no quitó que muchos presidentes y ex presidentes quisieran quebrar esta regla consuetudinaria, como fue el caso de Theodore Roosevelt, hasta que finalmente fue rota la regla por Franklin D. Roosevelt siendo reelecto tres veces consecutivas, lo que llevó a la inserción de la XXII Enmienda, que zanjó la discusión permitiendo una sola reelección inmediata.

En el derecho constitucional comparado se observa una gran variedad de arreglos constitucionales referidos a la reelección del poder ejecutivo. La permanencia en el cargo se constituye como una de las principales características de la región.

La delimitación témpora-espacial del presente *amicus curiae* está dada por los Estados que han aceptado la competencia contenciosa de la CIDH, que se traduce en 20 países que han adoptado la forma de gobierno republicana y presidencialista. Solo dos se desvían de esta tendencia: Barbados, que adopta como forma de gobierno la monarquía constitucional parlamentaria y Haití, que se erige como una república semipresidencialista.

Por otro lado, a pesar de que Venezuela ya no forma parte de la Convención Americana, se lo incluirá en el presente análisis dada la importancia que tiene en la región. Lo mismo haremos con el caso de Estado Unidos de América, por ser el prototipo del sistema republicano presidencialista y por haber aportado significativas contribuciones sobre el tema bajo estudio.

Entre los sistemas de gobierno aquí analizados, existe un amplio abanico, que va desde la hipótesis más amplia, que es la posibilidad de *reelección indefinida* (es decir, no existe restricción alguna al derecho a ser elegido) hasta la hipótesis más restrictiva, que es la *prohibición de reelección absoluta* (hay una severa restricción al derecho de ser elegido, ya que esa persona nunca más puede volver a ejercitar ese derecho). Entre medio, existe una gran variedad de soluciones.

Partimos primero de las dos hipótesis más básicas: **(a)** no se restringe el derecho a ser elegido en ningún supuesto (se permite la reelección de manera indefinida) y **(b)** se restringe de alguna manera el derecho a ser elegido (desde que no se permite ningún tipo de reelección hasta todas las diversas modalidades de reelecciones que se dan en los diferentes diseños institucionales).

Partiendo del primer supuesto, encontramos que, de los 21 países objeto de análisis, solo dos permiten la *reelección indefinida* (Nicaragua y Venezuela), es decir, que no establecen ningún tipo de restricción al derecho a ser elegido. En cambio, los restantes 19 países establecen algún tipo de restricción constitucional a este derecho. En términos generales, la reelección indefinida es permitida en el 9,5% de los casos, mientras que en el 85,7% restante se establece algún tipo de restricción a la reelección presidencial.

Las diversas modalidades de reelecciones que se encuentran presentes en los diferentes diseños institucionales son los siguientes (ordenados del menos restrictivo a lo más restrictivo):

(A) *Reelección inmediata relativa por un solo período*: en este supuesto, el titular del cargo (el *incumbent*) puede postularse una vez más al cargo de presidente y, en caso de ganar, al cumplir su segundo mandato, deberá esperar a que pase el término legal establecido para la duración del mandato para poder volver a postularse – por ello la

prohibición de reelección es *relativa*. Este es el caso de Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador¹⁵ y Surinam.

(B) *Prohibición de reelección inmediata relativa (o sistema de reelección mediata)*: El presidente que ha cumplido el mandato legal previsto por la Constitución, no puede postularse para un nuevo período inmediato, pero pasado un nuevo período legal, puede volver a postularse. Es relativa, precisamente porque el expresidente puede volver a postularse a futuro, siempre que deje pasar ese período legal del mandato que le sigue inmediatamente al que él acaba de terminar.

En este supuesto encontramos dos hipótesis:

- Que la prohibición abarque un solo período inmediato posterior – que es el caso de Chile, El Salvador, Perú y Uruguay;
- O bien que abarque dos períodos consecutivos posteriores – como es el caso de Panamá¹⁶.

(C) *Reelección inmediata y prohibición absoluta*: El presidente que ha cumplido el mandato legal previsto por la Constitución, puede volver a postularse para un nuevo período inmediato, pero pasado una vez cumplido el segundo mandato (consecutivo), no puede volver a postularse para el cargo de presidente nunca más. Este sistema es adoptado por Estados Unidos¹⁷ y por República Dominicana.

(D) *Reelección mediata con prohibición absoluta*: El presidente que ha cumplido el mandato legal previsto por la Constitución, no puede postularse para un nuevo período inmediato, sino que debe dejar pasar un nuevo período legal (hasta aquí el sistema es igual al C), pero una vez cumplido el segundo mandato (no consecutivo), no puede volver a postularse para el cargo de presidente nunca más. El único país que adopta este particular sistema es Haití¹⁸.

(E) *Prohibición de reelección absoluta*: en este caso, no se permite ningún tipo de reelección (ni mediata ni inmediata) y quien haya ejercido el cargo de presidente, no puede volver a ocuparlo nunca más – por ello la prohibición en este supuesto es *absoluta*. Este es el caso de cinco países: Colombia, Guatemala, Honduras, México, Paraguay y Costa Rica.

¹⁵ Art. 144. 2º parr: “La Presidenta o Presidente de la República permanecerá cuatro años en sus funciones y podrá ser reelecto por una sola vez”.

¹⁶ Art. 178: “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*”.

¹⁷ Amendment XXII [Proposed by Congress on March, 1947; declared ratified on February 27, 1951].

¹⁸ Artículo 134-3. El Presidente de la República no puede ser reelegido. Puede cumplir un mandato adicional solo después de un intervalo de cinco (5) años. En ningún caso podrá postularse para un tercer mandato.

En la siguiente tabla se resumen todos los sistemas adoptados por estos 21 países:

TABLA Nº 1. TIPOS DE REELECCIÓN

Tipo de reelección		Países	Nº	%	%
<i>Sin restricción</i>	Indefinida	Nicaragua, Venezuela	2	9,5%	
<i>Con restricción</i>	(A) RI relativa por 1 período	Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Surinam	5	23,8%	26,3%
	(B) Prohibición de RI relativa		5	23,8%	26,3%
	<i>Hasta 1 período</i>	Chile, El Salvador, Perú y Uruguay	4	19,0%	21,1%
	<i>Hasta 2 períodos</i>	Panamá	1	4,8%	5,3%
	(C) RI y prohibición absoluta	Estados Unidos, República Dominicana	2	9,5%	10,5%
	(D) RM con prohibición absoluta	Haití	1	4,8%	5,3%
(E) Prohibición absoluta de reelección	Colombia, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Costa Rica	6	28,6%	31,6%	
TOTAL			21	100%	100%

3.3. Patrones y tendencias en la regulación normativa constitucional de la reelección.

Como puede inferirse del análisis anterior, la legislación latinoamericana ha sido más proclive a *restringir* la reelección que a *permitirla*. Sólo dos constituciones no contienen ningún tipo de restricción a la reelección. El resto de las constituciones contienen algún tipo de limitación al derecho a ser elegido.

De esto, se derivan los dos grandes patrones normativos respecto de la reelección, tomando de fuente los textos constitucionales vigentes de los Estados seleccionados.

3.3.1. Reformas permisivas de la reelección:

País	Sistema anterior	Año	Sistema actual
1. Venezuela	RI relativa	2009	Indefinida
2. Nicaragua	RM + prohibición absoluta	2004	Indefinida
3. Argentina	RM	1994	RI relativa por 1 período
4. Brasil	No reelección	1997	RI relativa por 1 período
5. Ecuador	RM	2008	RI relativa por 1 período
6. Bolivia	RM	2009	RI relativa por 1 período

3.3.1.1. *Argentina*

Argentina, a través de la reforma constitucional de 1994, permitió la posibilidad de reelección inmediata por un nuevo período, con la posibilidad de volver a postularse siempre que pasara un mandato legal, sustituyendo el anterior sistema (vigente desde 1853) que impedía la reelección inmediata, pero no la mediata. Desde que entró en vigor la reforma, solo dos presidentes fueron reelectos en el cargo: Carlos Menem en 1995 (el primero en beneficiarse con esta reforma) y Cristina Fernández de Kirchner (2011).

3.3.1.2. *Brasil*

Brasil mediante la Enmienda Constitucional N° 16 de 1997 modificó la Constitución de 1988 que prohibía la reelección; quedando de la siguiente manera: “*O mandato do Presidente da República é de quatro anos e terá início em primeiro de janeiro do ano seguinte ao da sua eleição*”.

su vez, la referida enmienda modificó el art. 14, § 5°, disponiendo que “*O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido, ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subsequente*”.

Desde 1997, solo tres presidentes fueron reelectos: Fernando Henrique Cardoso – impulsor de la reforma (1998), Luiz Inácio Lula da Silva (2007) y Dilma Rousseff (2014), los tres sucedidos de manera inmediata.

3.3.1.3. *Ecuador*

A partir del texto constitucional vigente desde el año 2008 se permitió la reelección inmediata por un solo período. La Constitución anterior, de 1998, establecía en el art. 98, 4° párrafo, que “*El Presidente y Vicepresidente de la República podrán ser reelegidos luego de transcurrido un período después de aquel para el cual fueron elegidos*”.

Desde la incorporación del nuevo sistema que permite una reelección inmediata, solo Rafael Correa Delgado fue reelecto – en realidad obtuvo dos reelecciones inmediatas, una en 2009 y la otra en 2013.

3.3.1.4. *Bolivia*

Bolivia avanzó hacia la reelección inmediata por un período con su última Constitución de 2009, reemplazando el sistema de la Constitución de 1994 (mantenida en la de 2004) que establecía el sistema de Reelección Mediata, en los siguientes términos: “El mandato improrrogable del Presidente de la República es de cinco años. El Presidente *puede ser reelecto por una sola vez después de transcurridos cuando menos un período constitucional*” (Art. 87.I).

3.3.1.5. *Venezuela*

Venezuela adoptó la reelección indefinida a través de una enmienda constitucional (la Primera Enmienda), propuesta por el Congreso y aprobada mediante referéndum popular en 2009. En la nueva Constitución de 1999 se había adoptado el sistema de reelección inmediata relativa (art. 230), que reemplazaba, a su vez, al sistema adoptado por la anterior Constitución de 1961 (reelección mediata con dos períodos de intervalo – art. 185),¹⁹.

El texto constitucional venezolano actualmente vigente dispone: “El período presidencial es de seis años. El Presidente o Presidenta de la República puede ser reelegido”.

3.3.1.6. *Nicaragua*

El caso de Nicaragua es el más particular de todos ya que, técnicamente, su Constitución no contiene ninguna disposición que se refiera a la posibilidad de reelección, sea negándola, sea permitiéndola. El carácter indefinido de la reelección presidencial en este país se debe a una interpretación que efectuó la Corte Suprema nicaragüense. La Constitución de 1987 no establecía límites expresos a la reelección presidencial, pero con la reforma de 1995 se estableció el sistema de reelección mediata, con un período legal intermedio y con prohibición absoluta (en cuanto establecía que podía ser elegido por una

¹⁹ Ilka Treminio Sánchez, “Las Reformas a La Reección Presidencial En América Latina,” *Estudios Sociológicos* 39, no. 91 (2013): 59–85.

única vez). Esta cláusula se mantuvo vigente hasta que la Corte Suprema de Justicia nicaragüense la declaró inconstitucional, inspirándose en un caso similar de Costa Rica

20

El ex presidente Daniel Ortega – presidente en el período 1985-1990, reelecto en 2007- intentó primero impulsar una reforma constitucional; al no contar con una mayoría necesaria en el Parlamento, recurrió al Consejo Supremo Electoral solicitando la revisión del art. 147 de la Constitución de 1995. Pero frente al rechazo del Consejo ²¹, recurrió, mediante recurso de amparo (junto a 109 alcaldes), a la *Sala Constitucional* de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) de Nicaragua. En esta oportunidad alegó que el art. 147 violaba su derecho fundamental a ser elegido. La Sala declaró el artículo en cuestión *inaplicable* en tanto que tal prescripción se traducía en una violación a los Derechos Humanos y constitucionales del ex presidente y de los 109 alcaldes que lo acompañaron en la presentación.

3.3.2. Reformas restrictivas de la reelección

TABLA N° 3. REFORMAS RESTRICTIVAS DE LA REELECCIÓN			
País	Sistema anterior	Año	Sistema actual
1. EEUU	Indefinida	1951	RI por 1 período + prohibición absoluta
2. Paraguay	Indefinida	1992	Prohibición de reelección absoluta
3. Costa Rica	Prohibición de RI relativa hasta 2 períodos	1969	Prohibición de reelección absoluta
4. Colombia	RI por un período	2015	Prohibición de reelección absoluta
5. Perú	RI por un período	2000	RM relativa
6. Rep. Dominicana	RI por un período	2010	RI por 1 período + prohibición absoluta

²⁰ Treminio Sánchez.

²¹ Treminio Sánchez.

3.3.2.1. *Estados Unidos*

EEUU con la XXII Enmienda, limitó la reelección indefinida que permitía el texto originario de 1787, por la reelección inmediata por un solo período con prohibición absoluta de volver a postularse a otro cargo. Desde que entró en vigor la XXII Enmienda en 1951, 5 presidentes fueron reelectos Richard Nixon (1972), Ronald Reagan (1984), Bill Clinton (1996), George W. Bush (2004) y Barack Obama (2012). En el sistema originario, de reelección indefinida, fueron reelectos 12 presidentes. Once de ellos fueron reelectos por un término inmediato posterior: George Washington (1792), Thomas Jefferson (1804), James Madison (1812), James Monroe (1820), Andrew Jackson (1832), Abraham Lincoln (1864), Ulysses S. Grant (1872), Woodrow Wilson (1916), Calvin Coolidge (1924), Franklin D. Roosevelt (1936, 1940 y 1944) y Dwight D. Eisenhower (1956).

Solo uno de ellos, Roosevelt fue reelecto más de una vez, en total tres reelecciones consecutivas. Un solo presidente fue reelecto de manera mediata, es decir, después de pasar un período legal tras dejar el cargo: Grover Cleveland (concluyó su primer mandato en 1892 y fue reelecto cuatro años después, en 1884). Es conocida la regla no escrita impuesta por el primer presidente, George Washington (1792), al rechazar una tercera nominación a la presidencia, decidiendo en cambio retirarse definitivamente de la política.²²

²² Sin embargo, TUSHNET advierte que “It is often asserted that George Washington’s refusal to run for a third term established a tradition that lasted until Franklin D Roosevelt ran for a third term in 1940, but that is somewhat overstated. Several presidents contemplated running for a third term before Roosevelt did, but refrained from doing so because they surveyed the political landscape and found it unfavorable entirely apart from the two-term ‘tradition’. Nonetheless, Republicans pushed for a formal constitutional amendment limiting the president to two terms, which was adopted in 1951. This limitation ensures that a re-elected president will be a ‘lame duck’, that is someone who cannot use the full power of the presidency, including threats about future retaliation against opponents, in seeking to advance his or her programs” Ver Mark Tushnet, *The Constitution of the United States of America. A Contextual Analysis* (Portland: Hart Publishing, 2015).

3.3.2.2. *Paraguay*

Paraguay eliminó la reelección indefinida en la reforma de 1992, reemplazándola por el actual sistema que establece la *prohibición de reelección absoluta*.²³

3.3.2.3. *Costa Rica*

En Costa Rica la prohibición de reelección absoluta comenzó a regir mediante reforma implementada por Ley N° 4.349 del 11 de julio de 1969, que reformó el inciso 1) del artículo 132 de la Constitución Política, quedando de la siguiente materia: “Artículo 132.- No podrá ser elegido Presidente ni Vicepresidente: Inciso 1) El Presidente que hubiera ejercido la Presidencia durante cualquier lapso, ni el Vicepresidente o quien lo sustituya, que la hubiere ejercido durante la mayor parte de un período constitucional”. A su vez, se dispuso la siguiente norma transitoria: “Los actuales ex Presidentes de la República podrán ser reelectos por una sola vez, con arreglo a las disposiciones del artículo 132 anteriores a esta reforma”.

En el texto constitucional original de 1949, su art. 132, inc. 1°, establecía que no podría ser electo presidente ni vicepresidente “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.”

3.3.2.4. *Colombia*

Colombia prohibió de manera absoluta la reelección en su texto constitucional de 1991. Luego, en el año 2005, se habilitó la reelección a través de una reforma constitucional, que modificó el art. 197. En esta oportunidad, la reforma constitucional fue realizada por el Congreso, mediante Acto Legislativo N° 2 del 27 de diciembre de 2004²⁴. Su art. 2°

²³ Antonio Caedarello, “El Irresistible Anheló de Inmortalidad. Los Gobernadores y La Reelección Inmediata En Argentina (1983-2007),” *Revista SAAP* 6, no. 1 (2012): 153–94.

²⁴ Diario Oficial No. 45.775 de 28 de diciembre de 2004.

disponía: “El artículo 197 de la Constitución Política quedará así: ‘Artículo 197. Nadie podrá ser elegido para ocupar la Presidencia de la República por más de dos períodos’ [...]”. Quedaba así habilitada la reelección inmediata por un período. La Corte Constitucional colombiana tuvo oportunidad de expedirse sobre la constitucionalidad de esta reforma, declarándola *exequible* (Sentencia C-1040 de 2005). En el breve período de 10 años que duró la reelección inmediata en Colombia, fueron reelectos Álvaro Uribe Vélez y su sucesor, Juan Manuel Santos.

En el año 2015, el Congreso colombiano, mediante Acto Legislativo 2 del 1º de julio de 2015²⁵ eliminó la reelección inmediata, volviendo al sistema establecido en 1991: es decir, la prohibición de reelección absoluta. Su art. 9º establece: “El artículo 197 de la Constitución Política quedará así: ARTÍCULO 197. *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*”.

4.4.2.3 Perú

El caso de Perú también muestra varios cambios en las últimas décadas. La nueva Constitución de 1993 (que reemplazó a la de 1979) permitía una reelección inmediata relativa: “Artículo 112.- 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”.

Al finalizar su primer mandato, Fujimori se presentó para un segundo, tal como lo habilitaba el art. 112 de la constitución que él mismo impulsó desde su gobierno, siendo reelecto para un segundo período consecutivo (1995 – 2000). Poco después de iniciar este

²⁵ Acto titulado: “Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones”.

segundo período, el Congreso sancionó en 1996 la llamada “Ley de Interpretación Auténtica” (Ley N° 26.657), que constaba de un único artículo:

“Artículo único. Interpretese de modo auténtico, que la reelección a que se refiere el Artículo 112o. de la Constitución, está referida y condicionada a los mandatos presidenciales iniciados con posterioridad a la fecha de promulgación del referido texto constitucional. En consecuencia, interpretese auténticamente, que en el cómputo no se tiene en cuenta retroactivamente, los períodos presidenciales iniciados antes de la vigencia de la Constitución.

La presente norma se ampara en el Artículo 102o. y en la Octava Disposición Final y Transitoria de la Constitución”.

La norma fue ampliamente cuestionada por la imposición y el Ilustre Colegio de Abogados de Lima interpuso acción directa de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional peruano. Sin embargo, antes de que se expidiera el Tribunal, se habían publicado dos “proyectos de sentencias” (en el diario oficialista *El Peruano*) totalmente distintos: uno rechazaba la acción y el otro declaraba inaplicable la ley al caso concreto del presidente Fujimori (por lo que eventualmente beneficiaría a los anteriores ex presidentes peruanos).

Más tarde, el presidente del Tribunal declaró que el “proyecto” que declaraba inaplicable la Ley 26.657 era el que debía tomarse como la sentencia del Tribunal Constitucional.²⁶ Finalmente, el Tribunal Constitucional mediante Sentencia N° S-322 del 3 de enero de 1997 declaró inaplicable la norma en cuestión.

A pesar de esta decisión, Fujimori se presentó nuevamente a las elecciones de abril del año 2000 para un tercer mandato consecutivo. El presidente ganó estas elecciones y asumió el cargo por tercera vez el 28 de julio del 2000. Al poco de asumir, terminará renunciando el 21 de noviembre de 2000.

²⁶ Edgar Carpio Marcos, “Constitución y Reelección Presidencial: El Caso Peruano,” *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, no. 98 (2000): 447–503.

El 5 de octubre de 2000, el Congreso volvió a modificar el texto constitucional, adoptando el actual sistema que prohíbe la reelección inmediata relativa (o sistema de reelección mediata). La ley por la que operaba la reforma se tituló “Ley de reforma constitucional que elimina la reelección presidencial inmediata y modifica la duración del mandato del presidente, vicepresidentes y congresistas de la República elegidos en las elecciones generales de 2000”.

Por su art. 1º se disponía la “Modificación del artículo 112º de la Constitución Política”, quedando el mismo redactado de la siguiente manera: “Artículo 112.º.— 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”. Tras Fujimori, “hubo un cierre de la ola reeleccionista de los noventa”.²⁷

3.3.2.5. Perú

El caso de Perú también muestra varios cambios en las últimas décadas. La nueva Constitución de 1993 (que reemplazó a la de 1979) permitía una reelección inmediata relativa.

Al finalizar su primer mandato, Fujimori se presentó para un segundo, tal como lo habilitaba el art. 112 de la constitución que él mismo impulsó desde su gobierno, siendo reelecto para un segundo período consecutivo (1995 – 2000). Poco después de iniciar este segundo período, el Congreso sancionó en 1996 la llamada “Ley de Interpretación Auténtica” (Ley N° 26.657), que constaba de un único artículo:

“Artículo único. Interpretese de modo auténtico, que la reelección a que se refiere el Artículo 112o. de la Constitución, está referida y condicionada a los mandatos presidenciales iniciados con posterioridad a la fecha de promulgación del referido texto constitucional. En consecuencia, interpretese auténticamente, que en el

²⁷ Ilka Treminio Sánchez, “Llegaron Para Quedarse: Los Procesos de Reforma a La Reección Presidencial

cómputo no se tiene en cuenta retroactivamente, los períodos presidenciales iniciados antes de la vigencia de la Constitución.

La presente norma se ampara en el Artículo 102o. y en la Octava Disposición Final y Transitoria de la Constitución”.

La norma fue ampliamente cuestionada por la imposición y el Ilustre Colegio de Abogados de Lima interpuso acción directa de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional peruano.

Sin embargo, antes de que se expidiera el Tribunal, se habían publicado dos “proyectos de sentencias” (en el diario oficialista *El Peruano*) totalmente distintos: uno rechazaba la acción y el otro declaraba inaplicable la ley al caso concreto del presidente Fujimori (por lo que eventualmente beneficiaría a los anteriores ex presidentes peruanos). Más tarde, el presidente del Tribunal declaró que el “proyecto” que declaraba inaplicable la Ley 26.657 era el que debía tomarse como la sentencia del Tribunal Constitucional ²⁸.

Finalmente, el Tribunal Constitucional mediante Sentencia N° S-322 del 3 de enero de 1997 declaró inaplicable la norma en cuestión.

A pesar de esta decisión, Fujimori se presentó nuevamente a las elecciones de abril del año 2000 para un tercer mandato consecutivo. El presidente ganó estas elecciones y asumió el cargo por tercera vez el 28 de julio del 2000. Al poco de asumir, renunció el 21 de noviembre de 2000.

El 5 de octubre de 2000, el Congreso volvió a modificar el texto constitucional, adoptando el actual sistema que prohíbe la reelección inmediata relativa (o sistema de reelección mediata). La ley por la que operaba la reforma se tituló “Ley de reforma constitucional” y se eliminó la reelección presidencial inmediata y modifica la duración del mandato del presidente, vicepresidentes y congresistas de la República elegidos en las elecciones generales de 2000.

²⁸ Carpio Marcos, “Constitución y Reelección Presidencial: El Caso Peruano.”

3.3.2.6. República Dominicana

República Dominicana –al igual que Colombia y Perú – tuvo muchas idas y vueltas en materia de reelección presidencial.

La reforma constitucional de 1994 prohibió la reelección inmediata, reemplazando el sistema de reelección indefinida que había heredado de desde la época de la dictadura de Trujillo y de las presidencias de Joaquín Balaguer. Balaguer había sido reelecto en 1992 para un sexto período presidencial y tercero consecutivo. Durante este último mandato, es cuando se produce la reforma constitucional de 1994 y se opta por el sistema de reelección mediata – o de no reelección inmediata relativa .²⁹

En el 2002, durante la presidencia de Hipólito Mejía se produce otra reforma constitucional en la cual se opta por el sistema de reelección inmediata por un solo período consecutivo u prohibición absoluta, siguiendo el modelo norteamericano. Finalmente, en 2010, durante la presidencia de Leonel Fernández³⁰, se produce una nueva reforma constitucional aprobada por una Asamblea Revisora en enero de ese año,³¹ en la que se vuelve al sistema de reelección inmediata.

Actualmente, el art. 124 dispone: “Elección presidencial. El Poder Ejecutivo se ejerce por el o la Presidente de la República, quien será elegido cada cuatro años por voto directo y *no podrá ser electo para el período constitucional siguiente*”.

²⁹ Michael Penfold, Javier Corrales, and Gonzalo Hernández, “Los Invencibles: La Reección Presidencial y Los Cambios Constitucionales En América Latina,” *Revista de Ciencia Política* 34, no. 3 (2014): 537–59.

³⁰ Leonel Fernández había sido ya presidente en el período 1996-2000. En 2008 se postuló nuevamente a la presidencia, ya que la reforma de 2002 lo habilitaba.

³¹ Treminio Sánchez, Ilka (2013) “Las reformas a la reelección presidencial en América Latina”, *Estudios Sociológicos*, XXXI: 91, pp. 59-85.

3.3.3. Países que han mantenido el mismo sistema

Finalmente, incluimos una serie de países que no han operado ningún tipo de cambio en el sistema de reelección presidencial en sus constituciones vigentes o en las reformas constitucionales realizadas.

País	Año	Sistema actual
1. Panamá	1972	Prohibición de RI relativa con 2 períodos de intervalo
2. El Salvador	1983	Prohibición de RI relativa con 1 período de intervalo
3. Chile	1981	Prohibición de RI relativa con 1 período de intervalo
4. Uruguay	1967	Prohibición de RI relativa con 1 período de intervalo
5. Guatemala	1986	Prohibición absoluta de reelección
6. México	1917	Prohibición absoluta de reelección
7. Surinam	1987	RI relativa por 1 período
8. Haití	2012	RM con prohibición absoluta

3.3.3.1. *Panamá, El Salvador, Chile y Uruguay*

Se han mantenido estables con el sistema de reelección. Surinam declaró su Independencia en 1978 y sancionó su nueva constitución en 1987, manteniendo siempre el mismo sistema de reelección. Haití mantiene el sistema instaurado por la Constitución de 1987, de reelección mediata con prohibición absoluta (art. 134-3), a pesar de las numerosas reformas producidas a su texto constitucional en 2012.

3.3.3.2. *México*

México mantiene la prohibición de reelección absoluta desde su constitución de 1917 – y a pesar de las innumerables enmiendas que ha sufrido su texto constitucional desde su sanción hasta la actualidad.

3.3.3.3. Guatemala

Guatemala en su nueva constitución de 1985 mantuvo el mismo sistema que tenía el texto constitucional de 1965³². Actualmente, el Art. 187 establece: “Prohibición de reelección. 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. La reelección o la prolongación del período presidencial por cualquier medio son punibles de conformidad con la ley. El mandato que se pretenda ejercer será nulo”.

3.3.3.4. Honduras

Por último, el caso de la constitución de Honduras de 1982 que mantuvo también el mismo sistema que empleaba su anterior constitución de 1965, que establecía en su art. 193 que “El ciudadano que haya desempeñado a cualquier título la Presidencia de la República por un período constitucional o por más de la mitad de este, no podrá ser nuevamente Presidente de la República ni desempeñar dicho cargo bajo ningún título”. En su texto actual, la constitución hondureña dispone en su art. 239: “El ciudadano que haya desempeñado la titularidad del Poder Ejecutivo no podrá ser Presidente o Vicepresidente de la República

A pesar de que Honduras no ha tenido reformas constitucionales en materia de reelección, sí se observa un cambio de sistema, ya que la Corte Suprema de Justicia hondureña declaró la inaplicabilidad de este artículo y del art. 42 numeral quinto, “por restringir, disminuir y tergiversar derechos y garantías fundamentales establecidos en la propia Constitución y en los tratados sobre Derechos Humanos suscritos por Honduras antes de la entrada en vigencia de la Constitución de 1982, inobservado los principios de legalidad,

³² El art. 185 de la Constitución de la República de Guatemala Decretada por la Asamblea Constituyente (del 15 de septiembre de 1965), establecía:

“Artículo 185. La persona que haya desempeñado durante cualquier tiempo el cargo de Presidente de la República por elección popular, o quien lo haya ejercido por más de dos años en sustitución del titular, no podrá volver a desempeñarlo en ningún caso.

La reelección o la prolongación del término del ejercicio presidencial por cualquier medio, son punibles de conformidad con la ley. El mandato que se pretenda ejercer será nulo *ipso jure*”.

Asimismo, resulta muy interesante la disposición contenida en el Capítulo III “Ciudadanía”, en su Art. 14: “Son derechos y deberes inherentes a la ciudadanía: 4. Defender el principio de alternabilidad y no reelección en el ejercicio de la Presidencia de la República, en cualquier forma que se hubiere ejercido, como norma invariable en el sistema político del Estado”.

A su vez, este sistema puede rastrearse hasta las primeras constituciones del país. Ya en el texto constitucional de 1823 se establecía respecto del poder ejecutivo que: “La duración del presidente y vicepresidente será por cuatro años; pero podrán reelegirse una vez, sin intervalo alguno” (art. 15).

necesidad, igualdad y proporcionalidad que deben de imperar en toda sociedad democrática”³³.

4. La reelección presidencial en clave internacional: consideraciones desde el Derecho Internacional de los Derechos Humanos

Christian Sommer Victorino Solá

Agustina Vazquez Lucas Mantelli

Facundo Odriazola y Santiago

Rodríguez Alí

4.1. Democracia representativa y Derecho Internacional

Los procesos de democracia, como mecanismo de representación de las mayorías, pero sin que implique un avasallamiento de las minorías, constituye una forma de convivencia ciudadana en el contexto de Estados republicanos que nos rigen con sus fortalezas y debilidades desde hace varias décadas en nuestra región americana. Como ya señalara el sociólogo Alain Touraine, la democracia “es el régimen que reconoce a los individuos y a las colectividades como sujetos, es decir, que los protege y los anima en su voluntad de ‘vivir su vida’, de dar una unidad y un sentido a su experiencia de vivir”.³⁴

Pero a la vez, una visión democrática desde la perspectiva de derecho internacional y de derechos humanos implica superar la visión de una democracia que exceda lo que algunos teóricos denominan democracia formal o procedimental.³⁵

³³ Corte Suprema de Justicia – Sala de lo Constitucional, Constitucional N° RI-1343-14 del 22 de abril de 2015.

³⁴ A. Touraine, *Qu'est-Ce Que La Démocratie?* (Paris: Frayard, 1994).

³⁵ Luigi Ferrajoli, “Democracia Constitucional y Derechos Fundamentales. La Rigidez de La Constitución y Sus Garantías,” in *La Teoría Del Derecho En El Paradigma Constitucional* (Mexico DF: Editorial Fontamara, 2008), 200.

Es decir, una concepción sobre la base de la legitimación de las decisiones exclusivamente en la autonomía personal, y un modelo centrado en los procedimientos para la toma de las decisiones democráticas.

Para ese fortalecimiento de esta particular forma de gobierno de los pueblos latinoamericanos, los procesos electorales periódicos e imparciales, conforman una base de sustentación y legitimidad que nos brinda condiciones de mejor desarrollo social, político, cultural y económico. De allí que las expresiones de libertad y respeto por los derechos humanos conllevan también la necesidad de respetar la celebración de elecciones periódicas y genuinas mediante el sufragio universal.

Es decir, la fuente de legitimación de las decisiones es exclusivamente la autonomía personal, y el modelo se centraría en los procedimientos para la toma de las decisiones democráticas.

Como se señalará, entre la sociedad democrática y los derechos humanos es posible constatar una doble relación. Por una parte, los derechos humanos contribuyen a definir la sociedad democrática por relación a los derechos y deberes del legislador y del legislado.³⁶

Pero como también se ha sostenido, la sociedad democrática determina los derechos humanos en el sentido de que, conforme a los principios democráticos, los derechos humanos no son derechos absolutos sino condicionados por el interés general de la colectividad. Esto se traduce en cláusulas limitativas del ejercicio de algunos derechos reconocidos en los instrumentos de garantía de los derechos humanos.

Se trata de la *democratización de los derechos humanos* en la medida en que la noción de sociedad democrática supone un límite corrector de los derechos humanos para la

³⁶ Daniel García San José, “El Concepto de Democracia En El Derecho Internacional,” *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, no. 14 (2006): 40–65.

supervivencia del Estado, pero a su vez, *la legitimación de la democracia a partir de los derechos humanos* como defensa contra la razón del Estado democrático.³⁷

Las diferentes concepciones de democracia abocan igualmente a diferentes resultados en ciertos ámbitos del derecho interno, tales como la garantía del derecho de sufragio a los extranjeros residentes, la posibilidad de los ciudadanos de participar en los procedimientos administrativos o el hecho de involucrar a los trabajadores en el proceso de adopción de decisiones de organizaciones públicas y privadas.

Semejantes divergencias, sin embargo, no afectan ni ponen en peligro el sólido consenso acerca de las instituciones y procedimientos exigidos para la consecución de la democracia dentro de un Estado. Tales formas, más allá de las meras funciones electorales, son posibles cauces para la realización del principio democrático y constituyen respuestas adecuadas frente a la separación de los procedimientos internacionales del control parlamentario nacional.

La relación entre democracia y derechos humanos también es configurada según el orden político existente y el predominio de ciertas filosofías políticas, así como la manera que éstas tienen de entender al individuo y de priorizar los derechos humanos. Así, se considera que los distintos tipos de Estados democráticos -configurados bajo filosofías políticas específicas- se confrontan en distinta medida con los derechos humanos.

Si bien todos los regímenes democráticos reconocen las libertades fundamentales, las diferencias son notables con respecto a muchos derechos políticos y con relación a otros derechos como los sociales y culturales.³⁸

De allí que en las particularidades de establecer si los mecanismos de reelección indefinida de ciudadanos en los Estados Partes de la Convención Americana sobre

³⁷ J. Roldán Barbero, *Democracia y Derecho Internacional. La Interacción Democracia-Derechos Humanos* (Madrid: Civitas Editorial, 1994).

³⁸ Isabel. Villaseñor Alonso, “La Democracia y Los Derechos Humanos: Una Relación Compleja,” *Foro Internacional* 55, no. 4 (2015): 1119–1200.

Derechos Humanos, conforman una práctica acorde a los estándares internacionales, debe recordarse lo ya dicho en cuanto que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH), como un ordenamiento supranacional, impone límites a los Estados.

A diferencia del derecho internacional, en donde los países firman tratados bilaterales o multilaterales donde se estipulan intereses de cada uno de los mismos y se generan concesiones recíprocas entre los Estados, el DIDH estipula solamente obligaciones, pero no derechos para cada uno de los Estados (derecho de carácter objetivo).³⁹

Esas obligaciones consisten precisamente en respetar los derechos fundamentales de los individuos bajo su jurisdicción en el sentido que la práctica de la reelección indefinida de una persona no viole otros derechos del resto de los ciudadanos de poder acceder a iguales cargo debido a la periodicidad republicana.

Esto puede verse reflejado en el propio carácter que el sistema interamericano le ha dado al significado de democracia representativa. Como reflejo de lo expresado en la Carta de la OEA, se ha señalado que el “ejercicio efectivo de la democracia representativa” establecido en el Art. 3. 2 de la Carta, es un principio de orden público internacional del Derecho Interamericano -o como le denomina el Comité Jurídico Interamericano un “principio de orden público regional americano interpartes” (informe de 2007) según el cual debe regirse la estructura política y el comportamiento de los Estados.

En tal sentido, las normas sobre la democracia están incorporadas a un nivel superior en el ordenamiento normativo interamericano, generando obligaciones jurídicas “inter partes” o “erga omnes partes” respecto de todos los Estados miembros de la OEA y la propia Organización.⁴⁰

³⁹ Antônio Augusto Cancado Trindade, *El Derecho Internacional de Los Derechos Humanos En El Siglo XXI* (Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile, 2001).

⁴⁰ Beatriz Ramaciotti, *Democracia y Derecho Internacional En Las Américas* (Córdoba: Editorial Lerner, 2009).

En igual sentido, una perspectiva de democracia y derechos humanos no puede ser escindida son las consideraciones de la actual Carta Democrática Interamericana⁴¹, la cual condensó, si se nos permite la expresión, las líneas fundamentales o estándares básicos para el modelo de democracia constitucional interamericana.

Sus directrices fundamentales son las siguientes: *a)* reconocimiento del derecho a la democracia (artículo 1º); *b)* necesaria vinculación entre democracia representativa y régimen constitucional (artículo 2º); *c)* indica los elementos de la democracia representativa: respeto a los derechos humanos; acceso al poder y ejercicio del mismo con apego al Estado de derecho; celebración de elecciones periódicas sobre la base del sufragio universal; régimen plural de partidos y organizaciones políticas; separación de poderes (artículo 3º); transparencia gubernamental; derechos sociales; libertad de expresión y de prensa (artículo 4º).

Asimismo, la voluntad de los Estados expresada en la Carta es enfática al establecer la interdependencia entre los términos del binomio derechos y democracia y su influencia recíproca y bidireccional. Por un lado, reafirma el principio democrático como base para el ejercicio efectivo de los derechos (artículo 7º), y en seguida determina la necesidad de fortalecer el sistema interamericano de protección de derechos humanos como medio para la consolidación de la democracia en el hemisferio (artículo 8º)⁴²

Como se aprecia, considerar establecer el alcance del derecho de reelección conlleva tener presente el sistema interamericano en su conjunto y cómo los Estados han ido plasmando sus alcances y características en base a sus acuerdos recientes. De allí que deben tenerse presente ciertos condicionantes en cuanto a la visión de una perspectiva democráticas de mayor alternancia.

⁴¹ Aprobada en Lima, el 11 de septiembre de 2001 por la Asamblea General de la OEA.

⁴² Juan Manuel Acuña, “Democracia y Derechos En El Sistema Interamericano de Derechos Humanos,”

Ello porque los límites a las reelecciones están orientados a proteger a la democracia de convertirse en procesos formales de elecciones o sufragios que no lleven a posturas autoritarias.

Adicionalmente, los límites a la reelección podrían fortalecer una sociedad más democrática, puesto que imponen la práctica de la alternancia política como un elemento predecible en los asuntos públicos. También mantienen prácticas más dinámicas entre los partidos de oposición de obtener poder en el futuro cercano a través de procedimientos institucionalizados, con pocos incentivos para tomar el poder mediante un golpe. Los límites a la reelección, entonces, están orientados a proteger los derechos humanos, la democracia y el estado de derecho, que son objetivos legítimos dentro del significado de las normas internacionales.

4.2. La reelección indefinida: ¿derecho protegido en la CADH?

Casi la totalidad de las democracias modernas son democracias representativas, donde la ciudadanía participa para el establecimiento de un gobierno y la conducción de los asuntos públicos⁴³, observándose en la legislación interna de la región una gran variedad de arreglos constitucionales, conforme fuera relevado en el apartado 3.2.1 de este escrito.

Ahora bien en el dominio interamericano cabe destacar que el art. 23.1 de la CADH consigna que todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades, los cuales deben ser garantizados por el Estado en condiciones de igualdad: i) a la participación en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por representantes libremente elegidos; ii) a votar y a ser elegido en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de los electores; y iii) a acceder a las funciones públicas de su país.

⁴³ Comisión Europea para la democracia a través del Derecho. *Informe sobre los límites a la reelección*,

Debería comenzarse por advertirse que el principio democrático permea la Convención y, en general, el SIDH, en el cual la relación entre derechos humanos, democracia representativa y derechos políticos en particular, quedó plasmada en la Carta Democrática Interamericana: “(...) el ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del Estado de Derecho y los regímenes constitucionales de los Estados Miembros de la [OEA] (...) [aquella] se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional” (art. 2).

También ha de aclararse que la cláusula convencional de derechos políticos no establece el derecho a acceder a un cargo público sino, en cambio, a hacerlo en condiciones generales de igualdad⁴⁴, de modo que el respeto y garantía de este derecho se cumplen cuando “(...) los criterios y procedimientos para el nombramiento, ascenso, suspensión y destitución [sean] razonables y objetivos”⁴⁵ y en la medida que “(...) las personas no sean objeto de discriminación en el ejercicio de este derecho”⁴⁶.

⁴⁴ Corte IDH. Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, p. 206; Ib., Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, p. 138; Ib., Caso Chocrón Chocrón vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2011. Serie C No. 227, p. 135; Corte IDH. Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C No. 268, p. 194; Ib., Caso López Lone y otros vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 302, p. 236.

⁴⁵ Cfr. Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 25, Artículo 25: La Participación en los Asuntos Públicos y el Derecho de Voto, CCPR/C/21/Rev. 1/Add. 7, 12 de julio de 1996, p. 23.

⁴⁶ Cfr. Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 25, supra nota 221, p. 23.

De allí que es oportuno hacer notar que los estándares sentados por la jurisprudencia de la Corte IDH dejan en claro que la CADH -al igual que otros tratados internacionales de derechos humanos- no establecen la obligación estatal de implementar un sistema electoral determinado, tampoco un mandato específico sobre la modalidad que los Estados partes deben establecer para regular el ejercicio del derecho a elegir y ser elegido⁴⁷.

Pese a que algunos expertos son del parecer que ello traería aparejado el reconocimiento de un margen de apreciación nacional sobre el tópico⁴⁸, se impone aquí una crucial precisión. En efecto, lo que sí resulta convencionalmente exigible y comporta,

⁴⁷ Corte IDH. Caso Castañeda Gutman vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, p. 197.

⁴⁸ Arai, Y. (2001) *The Margin of Appreciation Doctrine and the Principle of Proportionality in the Jurisprudence of the ECHR*. New York – Oxford: Intersentia, p. 87, aunque tal adjetivación sobre los sistemas electorales puede gestar cierto grado de polémica si se la contrapone con la siguiente prevención: “(...) el ejercicio efectivo de la democracia en los Estados americanos constituye, entonces, una obligación jurídica internacional y éstos soberanamente han consentido en que dicho ejercicio ha dejado de ser únicamente un asunto de su jurisdicción doméstica, interna o exclusiva”, cfr. Caso San Miguel Sosa y otras vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348, p. 114. De allí que la Comisión de Venecia ha explicado sobre el modelo interamericano de derechos humanos: “(...) los Estados deben organizar sus sistemas electorales y establecer un número complejo de condiciones y trámites para hacer posibles el ejercicio del derecho de sufragio y el derecho de ser elegido. El establecimiento y la aplicación de los requisitos para ejercer los derechos políticos no son por sí mismos una restricción indebida de los derechos políticos. Sin embargo, el poder de los Estados para reglamentar o restringir los derechos no es discrecional, sino que lo limita el derecho internacional, que requiere que se cumpla con ciertas obligaciones que, si no se respetan, hacen que la restricción sea ilegal y contraria a la Convención Americana”, cfr. Comisión Europea para la democracia a través del Derecho. *Informe sobre los límites a la reelección*, 16-17.3.2018, 114.º Reunión Plenaria, p. 72.

justamente, un territorio inviolable en sentido bobbiano⁴⁹, es la obligación del Estado de garantizar -en el caso que la reelección presidencial sea habilitada por el orden jurídico interno- que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos, esto es, de forma efectiva y con sujeción al principio de igualdad y no discriminación.⁵⁰ En modo alguno, entonces, se deriva de ello el suficiente respaldo argumental para que los operadores del Pacto de San José justifiquen el reconocimiento de la reelección como un derecho humano autónomo.

Bajo tales premisas, los especialistas postulan que, si bien puede asentirse la existencia de una relación entre la reelección y el derecho humano de postularse en elecciones, interpretado como parte del derecho de participación política, de ello no cabe argüir la admisión de la reelección a título de un derecho humano diferenciado. Con razón puede esgrimirse que una persona que se propone ser reelegida ha ejercido ya su derecho

⁴⁹ Bobbio, N. (1999) *Teoria generale della politica*. Torino: Einaudi, pp. 399-400, con el comentario de que la amplia esfera de los derechos de libertad puede interpretarse como una especie de territorio fronterizo ante el cual se detiene la fuerza del principio mayoritario.

⁵⁰ Corte IDH. Caso Castañeda Gutman vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, p. 145; *Ib.*, Caso San Miguel Sosa y otras vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348, p. 111. El Tribunal de San José también ha sostenido que, de conformidad con los artículos 23, 24, 1.1 y 2 de la Convención, el Estado 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 ejercicio. Dicha obligación de garantizar no se cumple con la sola expedición de normativa que reconozca formalmente dichos derechos, sino requiere que el Estado adopte las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio, *cfr.* Corte IDH. Caso Yatama vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, p. 201; *Ib.*, Chitay Nech y otros vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010. Serie C No. 212, p. 106.

de ser elegida, por lo que los límites a la reelección, y hasta la prohibición absoluta de la reelección, no deben interpretarse *a priori* como una violación de un derecho humano: “(...) *Si se reconociera la reelección como un derecho humano, esto implicaría que el contenido actual del derecho humano a la participación política es insuficiente para garantizar los intereses y expectativas legítimos. Sin embargo, un reconocimiento amplio del derecho a la participación política en los tratados internacionales no admite tal insuficiencia. No existen tampoco evidencias empíricas que puedan demostrar que el contenido actual del derecho de postularse en una elección es insuficiente para garantizar la participación en la función pública. Por el contrario, parecería que las circunstancias que generaron la restricción más común al derecho de contender por cargos (por ejemplo, la necesidad de evitar que los titulares en funciones tomen ventaja de su posición para perpetuarse en el poder o abusar de los recursos públicos) persisten en la mayoría de las democracias contemporáneas (...) la posibilidad de postularse para un cargo para otro período previsto en la Constitución es una modalidad o una restricción del derecho a la participación política y, específicamente, a contender por un cargo.*”⁵¹

4.2.1. La regulación y el rol de los derechos políticos en la CADH

Como señalamos, tanto los derechos políticos *lato sensu* como los derechos políticos *stricto sensu* se encuentran recepcionado en el artículo 23 de la CADH.

Los principales órganos del sistema interamericano de protección de los derechos humanos le han reconocido a estos un rol importante para el desarrollo de un estado de derecho, y una sociedad democrática dentro de los países de la región.

Al respecto, la Corte IDH ha dicho que “[...] [l]os derechos políticos protegidos en la Convención Americana, así como en diversos instrumentos internacionales, propician el

⁵¹ Comisión Europea para la democracia a través del Derecho. *Informe sobre los límites a la reelección*, 16-17.3.2018, 114.º Reunión Plenaria, p. 82-83, con cita –en la nota a pie 59– de Jaramillo Pérez, J.F. (2016) “La reelección presidencial inmediata en Colombia” en *Constitución, democracia y derechos*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, pp. 240-241

fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político”⁵². Y que esta “[...] relación entre derechos humanos, democracia representativa y los derechos políticos en particular, quedó plasmada en la Carta Democrática Interamericana [...], la cual señala que:

[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 públicos⁵³”.

A su vez, ha considerado que “[...] el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención”⁵⁴.

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos calificó a “[l]os derechos políticos, reconocidos en el artículo XX de la Declaración Americana, [...] como aquellos que reconocen y protegen el derecho y el deber de todos los ciudadanos de participar en la vida política de su país. Se trata de derechos que, por esencia, propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político. [...] [E]xiste una `relación directa entre el ejercicio de los derechos políticos y el concepto de democracia como forma de organización del Estado”⁵⁵.

⁵² Corte IDH. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 192 y, en igual sentido, caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr.141.

⁵³ Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr.142.

⁵⁴ *Ibidem*, párr.143.

⁵⁵ CIDH. Institucionalidad democrática, estado de derecho y derechos humanos en Venezuela: Informe de país : Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 31 de diciembre de 2017 / Comisión Interamericana de Derechos Humanos, párr. 148.

4.3. Interpretación del derecho político a ser elegido en la Corte Interamericana de Derechos Humanos

El tribunal interamericano se encargó de determinar el alcance y contenido de los derechos políticos enunciados en la Convención Americana.

En lo que concierne al objeto del presente *amicus curiae*, y en particular con relación a la participación política mediante el ejercicio del derecho a ser elegido, ha dicho que, el mismo, “[...] supone que los ciudadanos puedan postularse como candidatos en condiciones de igualdad y que puedan ocupar los cargos públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad de votos necesarios para ello”⁵⁶. Asimismo, “[e]l derecho a tener acceso a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad protege el acceso a una forma directa de participación en el diseño, implementación, desarrollo y ejecución de las directrices políticas estatales a través de funciones públicas. Se entiende que estas condiciones generales de igualdad están referidas tanto al acceso a la función pública por elección popular como por nombramiento o designación”⁵⁷. Además, el estado no solo debe reconocer estos derechos a través de su reconocimiento normativo, sino que además está obligado a “[...] gene[rar] las condiciones y mecanismos óptimos para que dichos derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación”⁵⁸.

En este sentido, pareciera ser, que la interpretación que el tribunal interamericano le ha dado al sufragio pasivo, o derecho a participar de las funciones públicas, no necesariamente reconoce un derecho humano a la reelección indefinida. Más aún, se entiende que el cumplimiento de los estándares mencionados *ut supra* pueden ser satisfechos sin una legislación que reconozca este derecho. Bastaría con que el ciudadano tenga la oportunidad de postularse, de acceder, y de ejercer la función pública en condición de igualdad con respecto al resto de los habitantes para que el sistema político del país que se trate, no contraría la Convención.

⁵⁶ Cfr. Caso Yatama Vs. Nicaragua, *op. cit.*, párr. 199.

⁵⁷ *Ibidem*, párr. 200.

⁵⁸ Cfr. Caso Yatama Vs. Nicaragua, *op. cit.*, párr. 195.

Sin perjuicio de que el derecho a una reelección humana indefinida no pareciera ser un derecho humano protegido en la normativa, la Corte IDH se ha encargado de dejar en claro, con relación a otros derechos políticos, que “[l]a Convención se limita a establecer determinados estándares dentro de los cuales los Estados legítimamente pueden y deben regular los derechos políticos [...]”.

Es decir, los derechos políticos en general, y el derecho a ser elegido en particular, no resultan absolutos, sino que, por el contrario, pueden ser restringidos o limitados. Aunque, como límite, debemos tener presente que “[...] [n]o se puede limitar el alcance pleno de los derechos políticos de manera que su reglamentación o las decisiones que se adopten en aplicación de la Convención se conviertan en un impedimento para que las personas participen efectivamente en la conducción del Estado o se torne ilusoria dicha participación, privando a tales derechos de su contenido esencial”⁵⁹.

4.4. ¿Resultan contrarias al art. 23 de la CADH las regulaciones nacionales que limitan o prohíben la reelección presidencial indefinida, sea por restringir derechos políticos de sufragio activo y pasivo, respectivamente?

Casi todos los Estados parte del sistema interamericano establecen con diferente extensión, alguna pauta de limitación a esta institución, a excepción de Nicaragua y Venezuela. La restricción de derechos operada en los ordenamientos jurídicos internos de los miembros del SIDH, ha de efectuarse conforme al segundo inciso del artículo 23 de la CADH.

Esto mismo resulta aplicable a la reglamentación – o limitación- del ejercicio de los derechos políticos a los que se refiere el inciso anterior.

Al respecto, la Corte ha señalado que “[p]or su parte, el párrafo 2 del artículo 23 de la Convención Americana establece que la ley puede reglamentar el ejercicio y las oportunidades a tales derechos, exclusivamente debido a la “edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”. La disposición que señala las causales por las cuales se puede restringir

⁵⁹ *Ibidem*, párr. 209.

el uso de los derechos del párrafo 1 tiene como propósito único – a la luz de la Convención en su conjunto y de sus principios esenciales – evitar la posibilidad de discriminación contra individuos en el ejercicio de sus derechos políticos.

Asimismo, es evidente que estas causales se refieren a las condiciones habilitantes que la ley puede imponer para ejercer los derechos políticos, y las restricciones basadas en esos criterios son comunes en las legislaciones electorales nacionales, que prevén el establecimiento de edades mínimas para votar y ser votado, ciertos vínculos con el distrito electoral donde se ejerce el derecho, entre otras regulaciones. Siempre que no sean desproporcionados o irrazonables, se trata de límites que legítimamente los Estados pueden establecer para regular el ejercicio y goce de los derechos políticos y que se refieren a ciertos requisitos que las personas titulares de los derechos políticos deben cumplir para poder ejercerlos”⁶⁰.

Las interpretaciones que de estas causales ha hecho la Corte IDH no han sido armónicas.

Si bien parecieran ser una enunciación cerrada, el tribunal interamericano también ha admitido el análisis de convencionalidad de restricciones basadas en temáticas no enunciadas en el inciso 2. Sin perjuicio de ello, en la mayoría de los supuestos centró el análisis en que las medidas cumplan con las condiciones y requisitos necesarios⁶¹ para limitar o restringir los derechos consagrados en la Convención. Fundamento de ello, ha sido que “[e]l artículo 23 de la Convención Americana debe ser interpretado en su conjunto y de manera armónica, de modo que no es posible dejar de lado el párrafo 1 de dicho artículo e interpretar el párrafo 2 de manera aislada, ni tampoco es posible ignorar el resto de los preceptos de la Convención o los principios básicos que la inspiran para interpretar dicha norma”⁶².

⁶⁰ Cfr. Caso Castañeda Gutman Vs. México, *op. cit.*, párr. 155.

⁶¹ Cfr. Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 39; y Caso Kimel, *supra* nota 4, párr. 52.

⁶² Cfr. Caso Castañeda Gutman Vs. México, *op. cit.*, párr. 153.

De esta forma, analizó a las medidas restrictivas sobre los derechos políticos conforme los parámetros de legalidad, finalidad, necesidad y proporcionalidad⁶³. Entonces, es en este contexto en el cual se enmarca la pregunta realizada por el estado de Colombia, y por la cual, se analizará, a continuación, si un sistema que límite o prohíba la reelección presidencial respeta los estándares internacionales, en los términos señalados.

4.4.1. Legalidad de la medida restrictiva

Este requisito para la Corte IDH [...] “significa que las condiciones y circunstancias generales que autorizan una restricción al ejercicio de un derecho humano determinado deben estar claramente establecidas por ley. La norma que establece la restricción debe ser una ley en el sentido formal y material”⁶⁴. En este sentido, si bien podría variar según la organización político-jurídica del estado que se trate, pareciera ser que este requisito exigiría que una limitación o prohibición de la reelección presidencial se realice mediante reformas o adendas constitucionales.

4.4.2. Finalidad de la medida restrictiva.

“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

⁶³ Cfr. Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008, párr. 175 en adelante; en igual sentido Corte IDH. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 206. y Caso Argüelles y otros Vs. Argentina. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de Noviembre de 2014, párr. 224 a 231.

⁶⁴ Cfr. Caso Castañeda, *op. cit.*, párr. 176 y, en igual sentido, Caso Argüelles y otros vs. Argentina, *op.cit.*, párr. 225.

libertades de las demás personas”, o “las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática”, ambas en el artículo 32).

En este sentido la Corte IDH ha señalado que, “[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 los titulares de ellos, pero no determina de manera explícita las finalidades [...]. 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 [...]”⁶⁵.

En consecuencia, la norma que limita o prohíba la reelección presidencial debería tener, según la jurisprudencia del tribunal interamericano, fundamento en normas de la Convención Americana que establezcan “finalidades generales legítimas” o que se desprendan de las obligaciones del artículo 23.1. Sobre este aspecto, no pareciera complejo encontrar tanto en la Convención, como en la Declaración Americana o incluso en la Carta de la OEA, elementos que refieran a una sociedad democrática, como, asimismo, tampoco lo es reconocer las ventajas que le aporta a los gobiernos democráticos las alternancias en las primeras magistraturas de los estados.

4.4.3. Necesidad y proporcionalidad de la medida restrictiva.

Al abordar este requisito, es preciso indicar que la Corte ha establecido que “el hecho de que una medida persiga un fin permitido por la Convención no implica que la misma sea necesaria y proporcional”.

Explica al respecto que “[e]n el sistema interamericano existe un tercer requisito que debe cumplirse para considerar la restricción de un derecho compatible con la Convención Americana. La Corte Interamericana ha sostenido que para que una

⁶⁵ Cfr. Caso Castañeda Gutman Vs. México, *op. cit.*, párr. 180 y 181

restricción sea permitida a la luz de la Convención debe ser necesaria para una sociedad democrática. Este requisito, que la Convención Americana establece de manera explícita en ciertos derechos (de reunión, artículo 15; de asociación, artículo 16; de circulación, artículo 22), ha sido incorporado como pauta de interpretación por el Tribunal y como requisito que califica a todas las restricciones a los derechos de la Convención, incluidos los derechos políticos”⁶⁶.

Por lo tanto, para que este elemento se encuentre satisfecho se debe analizar que la medida satisfaga una necesidad social imperiosa, que sea la que restringe en menor grado al derecho protegido, y se ajusta al logro del objetivo legítimo⁶⁷.

En cuanto al primer aspecto, es necesario que la medida esté orientada a satisfacer un interés público imperativo. Por ejemplo, el tribunal interamericano así lo entendió al respaldar sistemas electorales en los cuales el registro de los candidatos se daba exclusivamente a través de partidos políticos, ya que de esta forma se satisfacían las necesidades de fortalecer el sistema de partidos políticos, de organizar de manera eficaz el proceso electoral, de establecer un sistema de financiación predominantemente público, y de fiscalizar eficientemente los fondos utilizados en las elecciones. Y todas ellas se fundamentaban en razones políticas y sociales históricas⁶⁸. Al respecto de la reelección indefinida, bien podría constituir un interés público imperativo el fortalecimiento de la democracia participativa, al permitir con la alternancia de distintos ciudadanos el acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad, y evitar así la perpetuación de una persona en el poder.

Con relación a la proporcionalidad de la medida, la Corte IDH para juzgar cumplido o no este requisito, examinó las alternativas existentes a la medida que se consideraba restrictiva para regular el derecho en cuestión. Valoró que tengan la misma idoneidad, para así poder ponderar en consecuencia el mayor o menor grado de lesividad del derecho humano que se restringe⁶⁹. Podría -en este último plano- argumentarse que la

⁶⁶ *Ibidem*, párr. 184 y 185

⁶⁷ *Ibidem*, párr. 186

⁶⁸ Cfr. Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008, párr. 193.

⁶⁹ *Ibidem*, párr. 196.

prohibición de reelección absoluta desconocería que cuando hay varias opciones para alcanzar el mentado fin, debe escogerse la que restrinja menos el derecho protegido y guarde mayor proporcionalidad con el propósito que se persigue (v.gr., permitiendo reelecciones inmediatas y mediatas y, luego, vedando en forma absoluta la reelección posterior), empero también podría replicarse que ello no debe ser entendido como la aniquilación lisa y llana del derecho de sufragio pasivo sino, más bien, como un límite que legítimamente los Estados pueden establecer para regular y modelar las condiciones de su ejercicio.

Por último, para terminar de establecer la necesidad y proporcionalidad, en cuanto al último aspecto señalado, el tribunal juzgó la idoneidad de las medidas para lograr el objetivo legítimo perseguido. En este aspecto, pareciera ser claro la incidencia directa que en la salud de un sistema democrático tiene la prohibición de la reelección presidencial indefinida.

5. Conclusiones

La región enfrenta una profunda crisis en relación con los desafíos y problemas que suscita la reelección presidencial en los diseños presidencialistas contemporáneos. Algunos autores han entendido esta crisis como consecuencia del inmenso cúmulo de atribuciones que centralizan los Ejecutivos y los desvaríos que alientan los hiperpresidencialismos y el equilibrio distorsionado del poder para un ejercicio eficaz de la democracia⁷⁰. Aunque, sin perjuicio de ello, como se relevó en las secciones precedentes la legislación latinoamericana ha sido más proclive a restringir la reelección que a permitirla.

Ahora bien, podemos afirmar en general, que según lo analizado, la previsión de las distintas modalidades -con sus diferentes alcances- que están presentes en la legislación constitucional de los Estados Parte, como la aplicación de requisitos por ellas estipulados para ejercitar los derechos políticos, no constituyen, *per se*, una restricción indebida a los derechos políticos. Así lo ha reconocido –desde hace tiempo- la Corte IDH: tales derechos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones.

La Corte IDH desarrolla una jurisprudencia donde interpreta que las regulaciones nacionales que limitan o prohíben la reelección presidencial indefinida, no son contrarias a la convención *americana siempre y cuando cumplan con los estándares establecidos por dicho tribunal*. Si bien el análisis en abstracto es complejo, existen elementos suficientes para argumentar que aquellas medidas restrictivas, bien establecidas, contarían con elementos suficientes para establecer los requisitos de legalidad, finalidad, necesidad y proporcionalidad desarrollados por el tribunal.

De todas formas, y sin perjuicio de lo que el tribunal resuelva, es necesario destacar la necesidad de que en el marco de esta Opinión Consultiva solicitada por el estado de Colombia, se genere un debate en profundidad sobre la participación y la representación política, la transparencia y el acercamiento de las instituciones a las personas, y en definitiva, sobre el fortalecimiento y la profundización de la democracia.

⁷⁰ J.A. Cheibub, *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007).

Bibliografía

- Acuña, Juan Manuel. “Democracia y Derechos En El Sistema Interamericano de Derechos Humanos.” *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, no. 30 (2014): 5–15.
- Acuña Villagra, Fabián. “¿Presidentes Desatados? Reección Presidencial y Cambio Institucional En El Área Andina.” *Análisis Político*, no. 83 (2015): 37–87.
- Béland, Daniel, and François Vergnolle. De Chantal. “L’état En Amérique.” *Revue Française de Science Politique* 64, no. 2 (2014): 191–205.
- Borda, Guillermo. “El Amicus Curiae.” *Portal P3* 30, no. 46 (2011): 1–10.
- Caedarello, Antonio. “El Irresistible Anheló de Inmortalidad. Los Gobernadores y La Reección Inmediata En Argentina (1983-2007).” *Revista SAAP* 6, no. 1 (2012): 153–94.
- Cancado Trindade, Antônio Augusto. *El Derecho Internacional de Los Derechos Humanos En El Siglo XXI*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile, 2001.
- Cancado Trindade, Antônio Augusto. “Los Tribunales Internacionales y La Humanización Del Derecho Internacional.Pdf,” no. 2 (2013): 186.
- Cárdenas-Hernández, Carlos Alfonso. “La Reección Presidencial En Latinoamérica: Un Avance En El Caudillismo y Un Retroceso En La Democracia.” *Derecho y Realidad* 12, no. 24 (2014): 123–36.
- Carpio Marcos, Edgar. “Constitución y Reección Presidencial: El Caso Peruano.” *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, no. 98 (2000): 447–503.
- Cheibub, J.A. *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- Corcuera, Santiago H., Sebastián Schimmel, and Nora V. Rascioni. *Derecho y Política*, 2015.
- Fabbrini, Sergio. *El Ascenso Del Príncipe Democrático*. FONDO DE C. Buenos Aires, 2009.
- Ferrajoli, Luigi. “Democracia Constitucional y Derechos Fundamentales. La Rigidez de La Constitución y Sus Garantías.” In *La Teoría Del Derecho En El Paradigma Constitucional*, 200. Mexico DF: Editorial Fontamara, 2008.
- García San José, Daniel. “El Concepto de Democracia En El Derecho Internacional.” *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, no. 14 (2006): 40–65.
- Gargarella, Roberto. “Un Breve Balance de La Reforma Constitucional de 1994, 20 Años

- Despues.” *Revista Argentina de Teoría Jurídica* 15, no. 2 (2014): 1–33.
- Jaramillo Pérez, J. “La Reección Presidencial Inmediata En Colombia.” In *Constitución, Democracia y Derechos*, 568. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2016.
- Klinck, Dennis. *Conscience, Equity and the Court of Chancery in Early Modern England*. Nueva Jersey: Routledge International, 2016.
- Krislov, Samuel. “The Amicus Curiae Brief: From Friendship to Advocacy.” *The Yale Law Journal* 72, no. 4 (1963): 694–700.
- Penfold, Michael, Javier Corrales, and Gonzalo Hernández. “Los Invencibles: La Reección Presidencial y Los Cambios Constitucionales En América Latina.” *Revista de Ciencia Política* 34, no. 3 (2014): 537–59.
- Prémont, Marie-Claude. “Le Droit Public et l’interface Politico-Administrative: Le Contrôle de l’abus de Pouvoir. Éthique Publique.” *Revue Internationale d’éthique Sociétale et Gouvernementale* 20, no. 1 (2018): 12–34.
- Ramaciotti, Beatriz. *Democracia y Derecho Internacional En Las Américas*. Córdoba: Editorial Lerner, 2009.
- Rinaldi, Norberto, and Mirta B. Álvarez. *Manual de Derecho Romano: Público y Privado*. Buenos Aires: Editorial Edictum, 2019.
- Roldán Barbero, J. *Democracia y Derecho Internacional. La Interacción Democracia-Derechos Humanos*. Madrid: Civitas Editorial, 1994.
- Salvioli, Fabián. “La Competencia Consultiva de La Corte Interamericana de Derechos Humanos: Marco Legal y Desarrollo Jurisprudencial.” In *Homenaje y Reconocimiento a Antonio Cancado Trindade*, 417–72. Brasilia: Ed. Sergio Fabris, 2004.
- Scarpinella Bueno, Cassio. “Amicus Curiae En El Derecho Procesal Civil Brasileño: Una Presentación.” *Revista Del Instituto Colombiano de Derecho Procesal*, 39 (2013): 97–110.
- Serrafero, Mario. “Presidencialismo y Parlamentarismo En América Latina: Un Debate Abierto.” *Revista Mexicana de Sociología* 34, no. 1 (1998): 165–86.
- Touraine, A. *Qu’est-Ce Que La Démocratie?* Paris: Frayard, 1994.
- Tremiño Sánchez, Ilka. “Llegaron Para Quedarse: Los Procesos de Reforma a La Reección Presidencial En América Latina.” *Revista de Ciencia Política* 35, no. 3 (2015): 537–58.
- Tremiño Sánchez, Ilka. “Las Reformas a La Reección Presidencial En América

Latina.” *Estudios Sociológicos* 39, no. 91 (2013): 59–85.

Tushnet, Mark. *The Constitution of the United States of America. A Contextual Analysis*. Portland: Hart Publishing, 2015.

Villaseñor Alonso, Isabel. “La Democracia y Los Derechos Humanos: Una Relación Compleja.” *Foro Internacional* 55, no. 4 (2015): 1119–1200.

Anexos

- I. Aval institucional – Universidad Católica de Córdoba
- II. Aval institucional – Universidad de Flores
- III. Nota OC-4-2019/173
- IV. Cuadro 1. Países, constituciones y forma de gobierno
- V. Cuadro 2. Relevamiento de la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas