

Derechos políticos. Reelección presidencial

Corte IDH. *La figura de la reelección presidencial indefinida en sistemas presidenciales en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.* Opinión Consultiva OC-28/21 de 7 de junio de 2021. Serie A No. 28¹

Por Santiago Rodríguez Alí² y Agustina N. Vazquez³

1. Introducción

El 7 de junio de 2021 la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió una Opinión Consultiva en respuesta a la consulta realizada por la República de Colombia sobre la figura de la reelección presidencial indefinida en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Se presentaron tres preguntas claves al tribunal internacional:

1) ¿Es la reelección presidencial indefinida un derecho humano protegido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos?

¹ [N. del E.] Por normas de estilo editorial se ha reducido la extensión original del título de la Opinión Consultiva. El título completo es: Corte IDH. *La figura de la reelección presidencial indefinida en sistemas presidenciales en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Interpretación y alcance de los artículos 1, 23, 24 y 32 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 3.d de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y de la Carta Democrática Interamericana)*. Opinión Consultiva OC-28/21 de 7 de junio de 2021. Serie A No. 28.

² Abogado (UBA). Maestrando en Relaciones Internacionales (Università di Bologna).

³ Abogada (UBA). Especialista en Docencia en Instituciones Universitarias (UFLO) y en Políticas Públicas (UDESA-George Washington University). Magíster en Derecho Internacional y Desarrollo (University of London). Doctoranda en Derecho (UBA). Profesora e investigadora (UBA, UFLO, UADE y UP).

En este sentido, 2) ¿resultan contrarias al artículo 23 de la CADH las regulaciones que limitan o prohíben la reelección presidencial, ya sea por restringir los derechos políticos del gobernante que busca ser reelegido o por restringir los derechos políticos de los votantes?

O, por el contrario, 3) ¿es la limitación o prohibición de la reelección presidencial una restricción de los derechos políticos que resulta acorde a los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte IDH sobre la materia? ¿Es la reelección presidencial indefinida compatible con la existencia de la democracia representativa en el sistema interamericano de protección de derechos humanos?

A continuación, comentaremos la Opinión Consultiva más política dictada por la Corte IDH hasta la actualidad, con dos disidencias entre sus magistrados y enmarcada en un especial clima de época en Latinoamérica respecto de la calidad de sus democracias.

2. Solicitud de Opinión Consultiva

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

Las preguntas presentadas por Colombia plantean una lógica lineal: en primer lugar, pretende explorar si las disposiciones legales de los Estados que prohíben o limitan la reelección presidencial y que 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.

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 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, que motivó opiniones diversas de entidades tales como la CIDH y el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

3. ¿En qué contexto regional se solicitó esta Opinión Consultiva?

Esta opinión se solicitó en un reciente contexto desafiante para las democracias regionales. La celebración del denominado “Pacto Alemán-Ortega” en 1999 fue el inicio de una serie de reformas constitucionales y legales que posibilitaron que, en el año 2009, el máximo tribunal nicaragüense declarase 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.

En el año 2017, enmarcándose en la pugna entre la Constitución de Bolivia y el artículo 23 de la CADH, el presidente Evo Morales buscó un cuarto mandato presidencial consecutivo. Morales renunció a la presidencia en 2019, en el marco de fuertes disturbios e injerencia de las fuerzas armadas. Asumió a continuación la presidencia, la senadora Yañez quien llamó a elecciones durante el año 2020. Pese a las complejidades que impuso la pandemia de COVID-19, se celebraron elecciones y el MAS regresó al Palacio Quemado bajo la figura del presidente Arce.

En 2021, el presidente brasileño Jair Bolsonaro dijo que no acataría decisiones del tribunal constitucional de su país por entenderlas inconstitucionales. Esto provocó una inmediata respuesta del tribunal supremo, que indicó que tales declaraciones eran “susceptibles de revisión por parte del Congreso de la República”. Bolsonaro se encuentra habilitado por la Constitución brasileña a la reelección por un período presidencial más. En las últimas horas, el presidente de Brasil se afilió al partido Liberal tras una disputa con la conducción política del Partido Social Liberal que lo llevó al poder en 2018.⁴

4. La Opinión Consultiva

El Tribunal internacional, compuesto por Elizabeth Odio Benito (Costa Rica); Patricio Pazmiño Freire (Ecuador); Eduardo Vio Grossi (Chile); Humberto Antonio Sierra Porto (Colombia); Eduardo Ferrer Mac-Gregor (México); Eugenio Raúl Zaffaroni (Argentina) y Ricardo Pérez Manrique (Uruguay), definió la reelección presidencial indefinida como “la permanencia en el cargo de la persona que ejerza la Presidencia de la República por más de dos períodos consecutivos de duración razonable” sin que dicha duración pueda “ser modificada durante la vigencia del mandato”.⁵

El Tribunal, además, aclaró que las consideraciones realizadas en la Opinión Consultiva se circunscriben a la posibilidad de reelección presidencial indefinida en un sistema presidencial.⁶

Asimismo, reiteró que la interdependencia entre democracia, Estado de derecho y protección de los derechos humanos es la base de todo el sistema del que la CADH forma parte y consideró que los principios de la democracia representativa incluyen, además de la periodicidad de las elecciones y el pluralismo político, las obligaciones de evitar que una persona se perpetúe en el poder, y de garantizar la alternancia en el poder y la separación de poderes.⁷

4 Véase <https://cnnespanol.cnn.com/2021/11/11/brasil-bolsonaro-partido-liberal-reeleccion-2022-orix/>

5 Corte IDH. *Opinión Consultiva OC-28/21*, cit., párr. 38.

6 Ídem nota 4, párr. 39.

7 Ídem nota 4, párr. 46.

5. Democracia, Estado de derecho y derechos humanos

Comienza la Corte IDH por afirmar la relación indisoluble entre los conceptos de derechos y libertades y el sistema de valores y principios que lo inspira.⁸

El análisis de esta sección se realiza en conformidad con los principios de interpretación de tratados que consagra la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados en su articulado: se recurre no solo a los artículos indagados por Colombia, sino que se incluye una elaborada interpretación del preámbulo de la CADH a efectos de afirmar que “...en cinco de sus artículos se hace alusión expresa a la democracia, asumiéndose que ésta es la forma de gobierno en la cual es posible respetar y garantizar los derechos humanos contenidos en la CADH”.⁹

Integran el análisis de esta sección la Carta de la OEA,¹⁰ las resoluciones del mentado organismo con especial énfasis en la Resolución XXVII de la Décima Conferencia Interamericana de Caracas de 1954,¹¹ el Protocolo de San Salvador y la Carta Democrática Interamericana.¹²

Respecto de la Carta Democrática, la Corte IDH puntualizó que la considera “una norma de interpretación auténtica de los tratados a que se refiere, pues recoge la interpretación de los propios Estados miembros de la OEA”.¹³ La técnica de interpretación utilizada para este instrumento es la misma que para los instrumentos reseñados en el párrafo anterior, la cual repite al considerar la Declaración Americana.

Se concluye en este apartado que existe un derecho a tener acceso a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad, que protege el acceso a una forma directa de participación en el diseño, desarrollo y ejecución de las políticas estatales a través de funciones públicas.¹⁴

Estas condiciones de igualdad estarán referidas tanto al acceso a la función pública por elección popular como por nombramiento o designación. Su consideración enmarcándose en los principios de la democracia representativa será recogida en el siguiente apartado.

6. Los principios de la democracia representativa

En segundo lugar, la Corte IDH señaló que la prohibición de la reelección presidencial indefinida puede ser compatible con la CADH siempre que esté establecida en la ley. Al respecto, el Tribunal explicó que la prohibición de la reelección presidencial indefinida busca garantizar la democracia representativa, por lo que es acorde con el tratado y, tomando en cuenta la concentración de poderes que tiene la figura del presidente en un sistema presidencial, la restricción de la posibilidad de reelección

8 Ídem nota 4, párr. 43.

9 Ídem nota 4, párr. 48.

10 Ídem nota 4, párr. 50.

11 Ídem nota 4, párr. 51.

12 Ídem nota 4, párrs. 52-54.

13 Ídem nota 4, párr. 53.

14 Ídem nota 4, párr. 64.

indefinida es una medida idónea para asegurar dicha finalidad. Además, aclaró que no encontraba otras medidas igualmente idóneas para asegurar que una persona no se perpetúe en el poder y que de esta forma no resulten afectados la separación de poderes, el régimen plural de partidos y organizaciones políticas, así como la alternancia en el ejercicio del poder.¹⁵

7. La compatibilidad de la prohibición de la reelección presidencial indefinida con la CADH

El derecho que se desprende de la Convención Americana y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de forma expresa es el derecho a votar y ser elegido,¹⁶ no así un derecho autónomo a ser reelecto al cargo de la Presidencia.¹⁷

Se arriba a esa conclusión luego de considerar distintos análisis comparativos de las Constituciones regionales –notas al pie 104 a 112–, muchos de ellos aportados por los más de 50 *amici curiae* que participaron del proceso deliberativo de la Opinión Consultiva.¹⁸ El estudio del *corpus iure* internacional¹⁹ arroja el mismo resultado negativo.

La compatibilidad de la reelección presidencial indefinida con las normas de derechos humanos es nula. La Corte IDH resaltó que la falta de limitaciones a la reelección presidencial conlleva el debilitamiento de los partidos y movimientos políticos que integran la oposición, al no tener una expectativa clara sobre su posibilidad de acceder al ejercicio del poder.²⁰

8. La compatibilidad de la reelección presidencial indefinida con las obligaciones de derechos humanos

La Corte IDH concluyó que la reelección presidencial indefinida no es un derecho humano autónomo, pues no cuenta con reconocimiento normativo en la CADH ni en la DADH y, de forma general, en el *corpus iuris* del derecho internacional de los derechos humanos, en otros tratados internacionales, en la costumbre regional, o en los principios generales de derecho.²¹

A partir de tal afirmación, se derivó un análisis de compatibilidad entre la figura y la CADH,²² que partió de la siguiente premisa:

15 Ídem nota 4, párr. 67.

16 PIDCP, artículo 25.

17 Ídem nota 4, párr. 96.

18 Entre otros, el *amicus* presentado por las Universidades Católica de Córdoba y de Flores, disponible en: <http://img.uflo.edu.ar/a/web/Amicusentero-sanexo.pdf>

19 Compuesto tanto por una serie de reglas expresamente establecidas en tratados internacionales como aquellas recogidas en el derecho internacional consuetudinario, y los principios generales del derecho. Ídem nota 4, párr. 60.

20 Ídem nota 4, párr. 134.

21 Ídem nota 4, párr. 92.

22 Ídem nota 4, párr. 104.

los Estados americanos asumieron la obligación de garantizar el ejercicio efectivo de la democracia dentro de sus países, lo cual implica realizar elecciones periódicas auténticas, y tomar las medidas necesarias para garantizar la separación de poderes, el Estado de Derecho, el pluralismo político, la alternancia en el poder y evitar que una misma persona se perpetúe en el poder.²³

Prosiguió su análisis al considerar los artículos 23, 24, 1.1 y 2 de la CADH. En virtud de ellos, los Estados habrán 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 deben adoptar las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio.²⁴

De este modo, para la Corte IDH la habilitación de la reelección presidencial indefinida es contraria a los principios de una democracia representativa y, por ende, a las obligaciones establecidas en la CADH y la DADH.²⁵

9. Los votos disidentes

No debe dejar de señalarse que los magistrados Patricio Pazmiño Freire y Raúl Eugenio Zaffaroni presentaron disidencias.

9.1. El voto disidente del juez Patricio Pazmiño Freire

Las principales consideraciones del magistrado se refieren a la fortaleza de argumentos esgrimidos por el cuerpo internacional para aprobar la admisibilidad de la solicitud de Opinión Consultiva presentada por Colombia.

Al respecto, el magistrado entiende que la Corte omitió y evitó referirse a una parte sustancial de su propio desarrollo jurisprudencial, por lo cual estimo que en esta fase procesal fue inadecuada su conclusión.

En segundo lugar, el magistrado funda su interpretación respecto de las facultades de la Corte IDH que se habrían excedido al interpretar de manera directa provisiones de la Carta Democrática Interamericana, otorgándole rango de instrumento de derechos humanos.

Entiende que el tribunal internacional no tiene competencia para cambiar el rango del instrumento, que lo ha elevado a algo similar a un tratado vinculante y, como tal, ha ido en contra de la voluntad de los Estados y de sus competencias por ellos brindadas.

23 Ídem nota 4, párr. 128.

24 Ídem nota 4, párr. 129.

25 Ídem nota 4, párr. 144.

En tercer lugar, postuló que la reconducción de la segunda pregunta presentada por Colombia introdujo, de oficio, por parte del Tribunal, aspectos no contemplados por la solicitud, menoscabando así el objeto de la solicitud de Opinión Consultiva.

Concluye la argumentación disidente del magistrado Pazmiño Freire su siguiente afirmación:

Estoy plenamente convencido que, en un primer nivel, la respuesta a estas problemáticas recae en consolidar políticas públicas desde una visión derechos humanos. Sin embargo, esa misma convicción no es similar cuando se me plantea que las patologías políticas que vivimos pueden ser resueltas con una simple receta prescrita por órganos internacionales, por una receta que incluya embalsar el río del descontento popular en modelos de democracia que se inhiben y blindan ante cualquier atisbo de cambio o impugnación de sus fundamentos centenarios. Es que este río de demandas sociales no encontrará nunca su encauce en sistemas democráticos inflexibles, importados y modélicos que resisten cualquier llamado al cambio y la reformulación sustantiva de sus fundamentos. El remedio sería mucho peor que la enfermedad.²⁶

9.2. El voto disidente del juez Raúl Eugenio Zaffaroni

La opinión del magistrado argentino expresa su rechazo a la aceptación de la solicitud de la opinión consultiva.

Entiende sobre el respecto que “incluso si la Corte tuviese competencia para exceder esos límites y señalar pautas detalladas para la proyección interna de la ingeniería institucional de los sistemas democráticos de los Estados [...] estimo que fácticamente sería una empresa sin ningún éxito.”²⁷

Su prosa continúa explorando la perspectiva de las “preferencias personales ciudadanas”, para luego concentrarse en “la neutralización de los mecanismos de defensa”.

Es en este apartado que explicita que

[e]l ejercicio de la función judicial y, en especial, la de control de constitucionalidad –en este caso de convencionalidad– exige de la magistratura un considerable esfuerzo para separar las preferencias personales de lo que sanamente se debe deducir a la hora de interpretar técnicamente los textos legales.²⁸

A su entender, una de las principales barreras que habrá de enfrentar la Corte IDH se refiere a la dificultad personal de los magistrados de separar sus preferencias personales en un tema absolutamente político.

²⁶ Ídem nota 4, voto disidente del magistrado Pazmiño Freire, párr. 20.

²⁷ Ídem nota 4, voto disidente del magistrado Zaffaroni, pág. 56.

²⁸ *Ibidem*.

En los siguientes apartados estudia “la procedencia de la opinión consultiva”, la “competencia según el legislador histórico”, la “competencia según la ley internacional” y sobre la interpretación analógica.

Zaffaroni señala que habrá materias “que no admiten la interpretación analógica y ni siquiera extensiva”,²⁹ siendo la materia electoral una de ellas. Al respecto, entiende que aquí se solicitaba la interpretación sobre la base de un tratado y que la interpretación de estos cuerpos normativos, “no admiten la flexibilidad interpretativa, los jueces no pueden forzar su letra sin afectar la soberanía de los Estados que los ratificaron, limitándola más allá de lo que éstos cedieron”.³⁰

Complementa esta postura su análisis sobre “las limitaciones de la ley internacional”, “la internacionalización del derecho constitucional”, “la impotencia fáctica”, “riesgo no es peligro y éste no es lesión”, “la prevención de riesgos no tiene fin”, “la función preventiva de la Corte”, “los peligros actuales de nuestra democracia” y “los peligros para los Derechos Humanos”.

Es en este último apartado que se afirma que:

[t]eniendo en cuenta que en los límites a la internacionalización del derecho constitucional de nuestros Estados, tanto en la Convención Americana como en ningún otro instrumento convencional se menciona la reelección indefinida y que, por ende, su inclusión por vía analógica hace avanzar a la jurisdicción internacional sobre la soberanía de los Pueblos más allá de lo acordado, entiendo que a las anteriores consideraciones debe agregarse una seria preocupación, esta vez acerca de las consecuencias negativas que un avance por esta senda pueda provocar al futuro mismo del derecho internacional de los Derechos Humanos.³¹

En síntesis, es de rescatarse que el voto, crítico tanto de la metodología como del análisis seguido por la Corte IDH, refiere a una fundamentación político-jurídica, entendiendo que ambas dimensiones están entrelazadas en la materia bajo estudio.

10. Conclusiones

“No hay democracia sin derechos humanos. No hay derechos humanos sin democracia”. Este conocido *addagio* fue repetido innumerables veces durante las audiencias por quienes presentamos *amicus curiae* ante la Honorable Corte.³²

Su vigencia es trascendente: no es posible imaginar la vigencia del Estado de derecho sin democracia. La propia historia argentina corrobora la relación simbiótica de ambas dimensiones.

29 Ídem nota 26, pág. 66.

30 Ídem nota 26, pág. 67.

31 Ídem nota 26, pág. 86.

32 Véase la grabación de las audiencias en <https://www.corteidh.or.cr/galeria-multimedia.cfm>

La Corte IDH afirmó en consonancia que los Estados partes están obligados a adoptar un sistema político compatible con la CADH y que garantice la democracia representativa. La permanencia en funciones de una misma persona en el cargo de la Presidencia de forma ilimitada propicia tendencias hegemónicas que resultan en el menoscabo de los derechos políticos de los grupos minoritarios.

Teniendo en cuenta el poder que concentra la figura de un/a presidente/a en un sistema presidencialista, es importante resaltar la convivencia entre distintos partidos del arco político para una mejor vida democrática. Si no se verifica alternancia, estaremos observando el debilitamiento de los partidos y movimientos políticos. La vida democrática requiere de una expectativa real, y no simbólica, de acceder al ejercicio del poder.