

OPINIÓN CONSULTIVA OC-28/21 DE 7 DE JUNIO DE 2021 DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: «LA FIGURA DE LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL INDEFINIDA EN SISTEMAS PRESIDENCIALES EN EL CONTEXTO DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANO»

Angello Javier Peña Barrios⁷⁷

Fecha de Recepción: 10 de octubre de 2022

Fecha de Aceptación: 15 de noviembre de 2022

1_ CONTEXTO SOBRE LOS LÍMITES A LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL EN AMÉRICA LATINA

América Latina es una de las regiones más afectadas por el fenómeno de la «erosión democrática», cuya debilidad institucional ha llevado a que múltiples gobiernos maniobren para evadir los controles internos y externos del poder, generalmente establecidos formalmente en las constituciones nacionales. En esas maniobras se conduce a que determinados métodos pensados para racionalizar el poder, como los límites a la reelección presidencial, se supriman y se agrave el hiperpresidencialismo que ha sido -en gran parte- uno de los problemas que acompañó los regímenes autoritarios y violaciones de derechos humanos que se produjeron en la región en el siglo XX.

En lo que va del siglo XXI, a pesar del Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano y la importante expansión de Tratados Internacionales en materia de Derechos Humanos que trajeron consigo avances como la configuración de cartas de derechos generosas, protección de grupos vulnerables como los indígenas y el reconocimiento de que tener un medio ambiente sano es esencial para las generaciones actuales y futuras, sin embargo, se han producido serios retrocesos en materia de institucionalidad democrática.

Estados como Venezuela, Nicaragua, Ecuador, Bolivia, Honduras y El Salvador llevaron a cabo procesos en las instituciones para reducir o -en el peor de los casos- eliminar los límites de la reelección presidencial, que fueron exitosos en su objetivo. Uno de los mecanismos más utilizados para lograrlo, ha sido a través del cambio constitucional, mediante enmiendas o reformas constitucionales, como sucedió en 2009 en Venezuela, 2014 en Nicaragua y 2015 en Ecuador⁷⁸.

⁷⁷ Abogado *Summa Cum Laude*. Magíster Scientiae en Ciencias Políticas (ULA)-Venezuela. Correo electrónico: angellojavierpb@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2381-0324>.



Otro de los mecanismos empleados para burlar los límites al poder de reelección presidencial, ha sido el método de la interpretación constitucional de las Cortes Constitucionales, como sucedió en 2017 en Bolivia, 2015 en Honduras y 2021 en El Salvador. El caso de Bolivia es muy interesante, pues el Tribunal Constitucional interpretó que la reelección indefinida presidencial es un «derecho humano» autónomo, basándose en su propia interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y promover así la reelección del entonces Presidente Evo Morales. Con las reformas e interpretaciones constitucionales se evadieron los límites de la reelección presidencial, en varios casos incluso permitiéndose la reelección indefinida.

En otros supuestos como el de Colombia en 2009 en que se pretendió suprimir el límite de la reelección presidencial mediante la vía de la reforma constitucional, no tuvieron éxito, en cuyo caso la Corte Constitucional determinó que la reforma constitucional con ese contenido -materialmente- no es compatible con los derechos, principios y valores plasmados en la Carta Constitucional.

Ante la diversidad de criterios existentes respecto a la reelección presidencial y sus límites en la región latinoamericana, especialmente en el caso extremo de la reelección presidencial indefinida, Iván Duque en 2019 en su condición de Presidente de Colombia, solicita a la Corte Interamericana de Derechos Humanos una consulta sobre: ¿Es la reelección presidencial indefinida un derecho humano protegido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos? y ¿Es la reelección presidencial indefinida compatible con la existencia de la democracia representativa en el sistema interamericano de protección de derechos humanos?

Bajo ese contexto, resulta más que pertinente que la Corte Interamericana de Derechos Humanos interprete si existe un «derecho humano» a la reelección presidencial bajo el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y si hay una compatibilidad entre ellos.

2_. INTERPRETACIÓN DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS SOBRE LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL INDEFINIDA

La Opinión Consultiva OC-28/21 del 7 de junio de 2021 responde estas dos preguntas planteadas bajo los límites del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y la reelección presidencial indefinida en un sistema presidencial, esto es, no en general a la figura de la reelección presidencial y otros tipos de sistemas de gobierno.

Con 5 votos a favor y 2 en contra la Corte Interamericana de Derechos Humanos interpreta en su opinión que:

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

⁷⁸ En el caso de Ecuador, no obstante, en el año 2018, se realizó un referendo para consultar al pueblo sobre este asunto y los ecuatorianos se opusieron a esa figura. En cumplimiento del mandato popular, la Constitución fue reformada para autorizar la reelección solo por una vez, tal como estaba establecido en el texto original de la Constitución de 2008.



La Corte Interamericana de Derechos Humanos analiza los múltiples tratados internacionales de derechos humanos que componen tanto el Sistema Universal como Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, incluyendo a los sistemas Europeo y Africano de Derechos Humanos, en el cual destaca que ningún tratado internacional hace referencia expresa a la reelección presidencial indefinida como un derecho humano autónomo. El derecho internacional de los derechos humanos es muy relevante para el derecho constitucional, pues «existe una dependencia entre el derecho constitucional e internacional» (Peña, 2021, p. 435). Ahora bien, lo que sí hace el derecho internacional de los derechos humanos a través de tratados como la Convención Americana, la Carta Africana, el Convenio Europeo y el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, es reconocer de forma expresa el derecho a votar y ser elegido.

Por otro lado, conforme con el derecho internacional consuetudinario regional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos determina que la mayoría de Estados miembros de la Organización de Estados Americanos imponen restricciones a la reelección presidencial y sólo cuatro Estados permiten la reelección presidencial indefinida, es decir, carente de limitaciones en cuanto a cantidad y frecuencia. Actualmente, tales Estados son Venezuela, Nicaragua, Honduras y Bolivia.

No existe en la región una práctica jurídica y común que justifique un «derecho humano» a la reelección presidencial indefinida. Por el contrario, los Estados asumen como una obligación que el poder debe alternarse como rasgo de una democracia representativa, de allí que la Corte Interamericana de Derechos Humanos descarte también en el plano del derecho consuetudinario la figura de la reelección presidencial como un derecho humano autónomo. Inclusive, el descarte también se hace desde el punto de vista de los principios generales del derecho, lo cual es añadido en la argumentación de este tribunal internacional de derechos humanos.

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

Los derechos humanos admiten restricciones justificadas, es decir, límites razonables basados en determinados parámetros y estándares para asegurar fines como la seguridad pública, el bien común y hasta otros derechos humanos. La prohibición de reelección presidencial indefinida tiene como objeto según la Corte Interamericana de Derechos Humanos «evitar que una persona se perpetúe en el poder, y, de este modo, asegurar el pluralismo político, la alternancia en el poder, así como proteger el sistema de frenos y contrapesos que garantizan la separación de poderes». Por ser la democracia representativa un principio sobre el cual se funda el Sistema Interamericano, las medidas para su garantía encuentran respaldo en la Convención Americana de Derechos Humanos.

En la evaluación de la restricción del derecho a ser elegido en el escenario de la prohibición de la reelección presidencial indefinida, se considera en primer lugar que, tomando en cuenta la concentración de poderes que tradicionalmente tiene la figura del Presidente en el sistema presidencial, dicha restricción constituye

una «medida idónea» con su fin de asegurar que una persona no se perpetúe en el poder y afecte la democracia representativa.

En segundo lugar, se considera que la restricción es «necesaria» por cuanto no se encuentran otras medidas igual de idóneas para asegurar que una persona no se perpetúe en el poder y no resulten afectadas la separación de poderes, la pluralidad de partidos políticos y la alternancia en el poder.

Por último, se considera que la restricción es «estrictamente proporcional» ya que la prohibición de reelección presidencial indefinida sólo restringe la posibilidad de la persona que se encuentra ejerciendo el cargo presidencial. De allí que la Corte Interamericana de Derechos Humanos establezca que el sacrificio que implica esa restricción es menor, y se justifica en comparación a perpetuarse en el poder y degradar la democracia representativa.

Tal prohibición no afecta el derecho de los electores a elegir a la persona afín a sus preferencias, sino únicamente a quien se encuentra en el cargo de Presidente y pretende reelegirse por más de dos periodos. Por consiguiente, desde el punto de vista de los costos-beneficios son mucho mayores los beneficios que implica prohibir la reelección presidencial indefinida para la democracia representativa y los derechos humanos.

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

La presencia como Presidente de una misma persona en forma reiterada trae efectos que son perjudiciales para la democracia representativa, especialmente para las minorías que -en no pocas oportunidades- son atropelladas por las mayorías hegemónicas. En ese sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos considera que la permanencia en funciones de una misma persona en el cargo de la Presidencia de forma ilimitada, propicia el menoscabo de los derechos políticos de los grupos minoritarios y «minan el régimen plural de partidos y organizaciones políticas».

Bajo esa idea, es necesario que los Estados establezcan límites claros al ejercicio del poder, ya que esto permite la posibilidad de que diversas fuerzas políticas puedan acceder al mismo y los ciudadanos sean debidamente representados. Por otro lado, un aspecto interesante que se destaca es la sugerencia de que «los límites para la reelección presidencial indefinida no deberían ser susceptible de ser decidida por mayorías ni sus representantes para su propio beneficio». Es decir, los límites para la reelección presidencial indefinida deben estar en la «esfera de indecible» que célebrenmente señala el pensamiento del filósofo italiano del derecho Luigi Ferrajoli.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos también se refiere al fenómeno de la erosión democrática, señalando que «el mayor peligro actual para las democracias de la región no es un rompimiento abrupto del orden constitucional, sino una erosión paulatina de las salvaguardas democráticas que



pueden conducir a un régimen autoritario, incluso si este es electo mediante elecciones populares». Una «salvaguarda» democrática es precisamente la configuración institucional de los límites a la reelección presidencial indefinida y, por el contrario, un ajuste de regresión democrática es habilitar la reelección presidencial indefinida. Por ello, la reelección presidencial indefinida es contraria a las obligaciones establecidas en la Convención Americana de Derechos Humanos y la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre.



3_. UN AJUSTE DE DERECHO CONVENCIONAL ANTE LA EROSIÓN DEMOCRÁTICA LATINOAMERICANA

La «derrota del derecho» en América Latina, como señala Gargarella, se debe en parte al fenómeno de la erosión democrática en que se utiliza el poder para desarticular el sistema institucional de controles y perforar las barreras democráticas de forma sutil, inclusive apoyados en la legalidad (Gargarella, 2020, pág. 57).

En contraste, la interpretación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sienta un precedente relevante ante el escenario de la reelección presidencial indefinida en la región latinoamericana y la necesidad de reforzar el control del poder para proteger los derechos humanos, ya que democracia, derechos humanos y estado derecho están interrelacionados. No se pueden proteger los derechos sin un aparato institucional comprometido con tal fin; derechos y poder deben ir por un mismo camino, de lo contrario, el poder puede ser el peor enemigo para la salvaguarda de los derechos.

El diseño institucional de la prohibición de la reelección presidencial indefinida no garantiza *per se* que se eviten los riesgos de un régimen autoritario y violaciones a los derechos humanos, sin embargo, la inexistencia de límites maximiza tales riesgos, especialmente en la experiencia latinoamericana.

Ahora bien, será interesante observar cómo aquellos Estados que se someten a la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y lograron evadir la prohibición de reelección presidencial indefinida en el derecho interno, armonizan su derecho con la interpretación señalada, especialmente, para aquellos casos en que se suscitaron reformas constitucionales populistas.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos como «intérprete última de la Convención Americana» (Opinión Consultiva OC-20/09, párr.18 y Opinión Consultiva OC-26/20, párr. 25) dirime las desacertadas interpretaciones de Tribunales Constitucionales de la región que señalaron como un «derecho humano» la reelección presidencial y promovieron consecuencias perjudiciales para la institucionalidad democrática.

En fin, el concepto de «derecho humano» no debería aplicarse a cualquier asunto que estime un gobernante con ánimos de perpetuarse en el poder, por el contrario, requiere una serie de argumentaciones para tratar un tópico desde ese enfoque, basado en la dignidad del ser humano y considerando otros conceptos como democracia y estado de derecho.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS



Carballo, C.A. (2013). «*Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y trabajadoras (LOTTT) y su Reglamento Parcial Sobre el Tiempo del Trabajo.*» Colección Textos Legislativos N° 54. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, Venezuela.

Centro de Documentación y Análisis de los Trabajadores [CENDA]. (2021). «*Resumen Ejecutivo, Canasta Alimentaria para los Trabajadores.*» Disponible en: <https://bit.ly/3pQ4ZWF>

Comisión Nacional de los Derechos Humanos [CNDH]. (2016). «*Salario Mínimo y Derechos Humanos.*» CNDH. <https://bit.ly/3IVrpxf>

Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Opinión Consultiva OC-28/21 de 7 de junio de 2021 solicitada por la República de Colombia.* «*La Figura de la Reelección Presidencial Indefinida en Sistemas Presidenciales en el Contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.*» Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_28_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. «*Opinión Consultiva OC-20/09 de 29 de septiembre de 2009. Serie A No. 20. Artículo 55 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.*» Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_20_esp1.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. «*Opinión Consultiva OC-26/20 de 9 de noviembre de 2020. La denuncia de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos y de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y sus efectos sobre las obligaciones estatales en materia de derechos humanos.*» Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_26_esp.pdf

Gargarella, Roberto. (2020). «*La derrota del derecho en América Latina.*» Siete tesis. Siglo XXI Editores, Argentina.

Peña Barrios, A. J. (2021). Constitucionalismo global y derechos humanos. «*Anuario de Derechos Humanos*», 17(2), 427-447.