

# ¿EXISTE UN DERECHO HUMANO A LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL INDEFINIDA EN EL SISTEMA INTERAMERICANO? LOS LÍMITES DE LOS DERECHOS POLÍTICOS EN UNA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Is there a human right to indefinite presidential re-election in the Inter-American System? The limits of political rights in a representative democracy

EDUARDO FERRER MAC-GREGOR<sup>1</sup>  
Universidad Nacional Autónoma de México

## *Cómo citar/Citation*

Ferrer Mac-Gregor, E. (2022).

¿Existe un derecho humano a la reelección presidencial indefinida en el sistema interamericano?

Los límites de los derechos políticos en una democracia representativa.  
*Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 26(1), 11-37.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/aijc.26.01>

## **Resumen**

La opinión consultiva n.º 28 adoptada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos constituyó la primera ocasión en la que un tribunal internacional de derechos humanos se pronuncia sobre la figura de la «reelección presidencial indefinida». El artículo hace un breve recorrido sobre el vínculo entre los derechos humanos y la democracia, y cómo la Carta Democrática Interamericana tiene un papel fundamental al momento de la protección de derechos y libertades fundamentales, especialmente referidos a la independencia judicial, la libertad de expresión y los derechos políticos. Finalmente, se desarrollan las razo-

---

<sup>1</sup> Juez y expresidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y profesor de la Facultad de Derecho de la misma Universidad. Profesor visitante en la Universidad Complutense de Madrid.

nes por las cuales la Corte Interamericana consideró que en el derecho internacional de los derechos humanos no existe un derecho autónomo a la reelección presidencial indefinida y cómo la restricción de los derechos políticos en cuanto a esta vertiente es compatible con la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

### **Palabras clave**

Opinión consultiva; Corte Interamericana de Derechos Humanos; Democracia; Estado de Derecho; derechos políticos; Carta Democrática Interamericana; reelección presidencial indefinida.

### **Abstract**

The advisory opinion No. 28 adopted by the Inter-American Court of Human Rights constituted the first occasion in which an international court of human rights rule on the figure of «indefinite presidential re-election». The article makes a brief overview of the relationship between human rights and democracy, and how the Inter-American Democratic Charter has a fundamental role in the protection of human rights, especially judicial independence, freedom of expression, and political rights. Finally, the reasons why the Inter-American Court thought that in international human rights law there is no autonomous right to indefinite presidential re-election are developed and how the restriction of political rights in terms of this aspect is compatible with the American Convention on Human Rights.

### **Keywords**

Advisory Opinion; Inter-American Court of Human Rights; Democracy; Rule of Law; political rights; Inter-American Democratic Charter; indefinite presidential re-election.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. II. LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS HUMANOS: UN VÍNCULO INDISOLUBLE. III. LA CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA: UN PILAR DE RESPETO Y GARANTÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL SISTEMA INTERAMERICANO: 1. La independencia judicial. 2. La libertad de expresión. IV. LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICOS POR LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: PERMISIONES Y LÍMITES: 1. Los derechos políticos y la Carta Democrática Interamericana. 2. Limitaciones a los derechos políticos. V. LA PROHIBICIÓN DE LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL INDEFINIDA Y SU COMPATIBILIDAD CON LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. VI. CONCLUSIONES. *BIBLIOGRAFÍA.*

---

## I. INTRODUCCIÓN

El 21 de octubre de 2019 la República de Colombia presentó una solicitud de opinión consultiva sobre «la figura de la reelección presidencial indefinida en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos», con fundamento en el art. 64.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). En términos generales, la consulta buscaba que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) contestara dos temas fundamentales: a) si existe en el derecho internacional de los derechos humanos un derecho autónomo a la reelección presidencial; y b) si la posible limitación a la reelección presidencial indefinida constituye una limitación compatible con la CADH, en específico con los derechos políticos consagrados en el art. 23 de dicho tratado. Estas consultas dieron lugar a la Opinión Consultiva n.º 28 (OC-28), emitida por el Tribunal Interamericano el 7 de junio de 2021<sup>2</sup>.

La Corte IDH limitó la consulta formulada a la «reelección presidencial indefinida» en los «sistemas presidenciales». En cuanto a lo que entiende como reelección presidencial indefinida, la OC-28 precisa que es aquella en la que la persona que ejerce el cargo de la presidencia permanece en el cargo por más de dos periodos consecutivos de duración razonable y que dicha duración no podría ser modificada durante la vigencia del mandato de aquel, excluyendo

---

<sup>2</sup> La OC-28 fue adoptada por mayoría de cinco votos.

de este modo el modelo de «reelección presidencial» o bien «otros cargos distintos a la Presidencia de la República, ni a la posibilidad de reelección del presidente de la República en general, cuando no tenga el carácter de indefinida en los términos descritos». Por otro lado, la Corte IDH entiende como «sistema presidencial» cuando la persona con la mayor cantidad de votos asume el cargo de elección popular; en donde a las minorías se le garantiza a la posibilidad de plantear ideas, proyectos alternativos y la oportunidad de ser electos; y en donde impera el pluralismo político de diversas fuerzas políticas (Corte IDH, OC-28, párrs. 38, 39 y 78).

El vínculo entre democracia y derechos humanos siempre ha estado presente en el actuar de los órganos del Sistema Interamericano<sup>3</sup>. De acuerdo con la Corte IDH «el principio democrático permea la Convención Americana y, en general, el Sistema Interamericano, en el cual, la relación entre derechos humanos, democracia representativa y derechos políticos en particular quedó plasmada en la Carta Democrática Interamericana»<sup>4</sup>. Así, el ejercicio efectivo de la democracia en los Estados americanos constituye, entonces, una obligación jurídica internacional y estos soberanamente han consentido en que dicho ejercicio ha dejado de ser únicamente un asunto de su jurisdicción doméstica, interna o exclusiva (Corte IDH, caso *San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela*, párr. 114).

El presente artículo tiene como finalidad desarrollar el vínculo que existe entre los derechos humanos y la democracia, así como la manera en que esta última se plasmó en la Carta Democrática Interamericana (CDI) y el rol que juegan los derechos políticos como parte de los elementos de la democracia representativa. Para ello, también se realizará un breve recuento de decisiones relevantes en las cuales la Corte IDH ha ido dotando de contenido a la CDI al grado de posicionarla como un tratado de «interpretación auténtica» que permea diversas disposiciones de la CADH o bien del cual se puede dotar de contenido a lo que el Tribunal Interamericano ha denominado «el derecho a defender la democracia». Finalmente, se hace especial mención de los aspectos centrales de la decisión de la Corte IDH en la OC-28 y las conclusiones a las que arribó como resultado del análisis a las dos cuestiones torales planteadas por Colombia antes mencionadas.

<sup>3</sup> Por ejemplo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, mediante informes de país ha documentado la situación sobre la democracia en algunas latitudes (2003, 2007, 2009a, 2009b y 2017).

<sup>4</sup> Véase también la Carta Democrática Interamericana, arts. 2, 3, 4, 6 y 9.

## II. LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS HUMANOS: UN VÍNCULO INDISOLUBLE

La importancia de la democracia dentro del sistema normativo de derechos humanos se ve reflejada en los primeros instrumentos que codificaron derechos humanos. Por ejemplo, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su art. 29, refiere a la democracia como parte de las limitaciones a determinados derechos. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en alguna de sus disposiciones, lo hizo en el mismo sentido que la Declaración Universal, al señalar que existirían limitaciones a derechos, de acuerdo con la ley, que sean necesarias «en una sociedad democrática». De la misma manera lo hizo el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>5</sup>.

Por lo que respecta a los sistemas regionales de derechos humanos, en mayor o menor grado, estos plasman el vínculo entre derechos humanos y democracia, ya sea en los propios instrumentos regionales fundacionales o bien en instrumentos adoptados de manera específica que señalan este vínculo.

El Convenio Europeo de Derechos Humanos, desde su Preámbulo, indica que considerando que la finalidad del Consejo de Europa es realizar una unión más estrecha entre sus miembros y que uno de los medios para alcanzar esta finalidad es «la protección y el desarrollo de los derechos humanos y de las libertades fundamentales»; por lo que reafirmó «su profunda adhesión a estas libertades fundamentales que constituyen las bases mínimas de la justicia y de la paz en el mundo, y cuyo mantenimiento reposa esencialmente, de una parte en un régimen político verdaderamente democrático y, de otra, en una concepción y un respeto comunes de los derechos humanos de los cuales dependen»<sup>6</sup>. Las limitaciones a derechos por las justas exigencias de una «sociedad democrática» también se ve plasmada en otras disposiciones<sup>7</sup>.

Asimismo, debemos destacar en el marco de la Unión Europea el «Mecanismo de la Unión para la Democracia, el Estado de Derecho y los Derechos Fundamentales» adoptado el 25 de octubre de 2016. En su numeral A dispone que la Unión Europea se fundamenta en «los valores del respeto

<sup>5</sup> Arts. 14. 1, 21 y 22.2, 14.1 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, y arts. 4 y 8.1 a y c del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

<sup>6</sup> Preámbulo, párrs. 3 y 4 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Véase, en similar sentido, el Preámbulo del Protocolo 13 al Convenio Europeo de Derechos Humanos, párr. 4.

<sup>7</sup> Arts. 6.1, 8.2, 9.2, 10.2, 11.2 y art. 2.3 y 4 del Protocolo 4 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

de la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías [...]»

Si bien la Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos no contiene referencias expresas a la democracia, en el marco de la Unión Africana se adoptó el 30 de enero de 2007 (entrando en vigor el 15 de febrero de 2012), la *Carta Africana sobre Democracia, Elecciones y Gobernanza*. En dicha Carta se aspira, en su art. 2.1, a que los Estados se adhieran «a los valores y principios universales de la democracia y el respeto a los derechos humanos».

Finalmente, en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre indica que los «derechos de cada hombre están limitados por [...] las justas exigencias del bienestar general y del desenvolvimiento democrático» (art. XXVIII). El preámbulo de la CADH señala que dicho instrumento fue acordado «[r]eafirmando su propósito de consolidar en este Continente, dentro del cuadro de las instituciones democráticas un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre». Asimismo, en cinco de sus artículos se hace alusión expresa a la democracia, asumiéndose que esta es la forma de gobierno en la cual es posible respetar y garantizar los derechos humanos contenidos en la CADH<sup>8</sup>. Al igual que los otros sistemas regionales de derechos humanos, en el marco de la OEA se adoptó la CDI en el año 2001, la cual hace especial énfasis en la importancia de los regímenes democráticos para la vigencia de los derechos humanos<sup>9</sup>.

Otros instrumentos como el Protocolo de San Salvador, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y formas conexas de Intolerancia, la Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia, y la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, en sus respectivos Preámbulos, hacen alusión al vínculo de los derechos humanos y la democracia<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Arts. 15, 16, 22, 29 y 32 de la CADH.

<sup>9</sup> Sobre la CDI véanse: Perina: 2012, Negro Alvarado: 2018 y Ferrer Mac-Gregor: 2020.

<sup>10</sup> Al respecto, véase Preámbulo, párr. 2, del Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Preámbulo, párr. 2, de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas; Preámbulo, párrs. 2 y 4, de la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y formas conexas de Intolerancia; Preámbulo, párrs. 2 y 4, de la Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia;

Como puede apreciarse, en el ámbito de los instrumentos regionales de derechos humanos, la democracia y los derechos humanos tienen una fuerte sinergia. Lo cual, incluso, ha derivado en la necesidad de crear instrumentos jurídicos que consagren y consoliden los valores democráticos (por ejemplo, las Cartas Democráticas Africana e Interamericana). En todo caso, lo que muestra este vínculo es que la democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, en su carácter universal, indivisible e interdependiente, consagrados en las respectivas constituciones de los Estados y en los instrumentos interamericanos e internacionales de derechos humanos (art. 7, CDI).

### III. LA CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA: UN PILAR DE RESPETO Y GARANTÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL SISTEMA INTERAMERICANO

La «democracia» en el marco del Sistema Interamericano ha jugado un papel fundamental dentro de la consolidación y la vigencia de los derechos humanos. En este sentido, tal ha sido la importancia de este elemento dentro de los Estados que lo conforman, que el 11 de septiembre del 2001 se adoptó la CDI en la ciudad de Lima. Este instrumento interamericano juega un papel fundamental, pues si bien consagra en términos generales principios básicos sobre democracias formales o procedimentales, también consagra principios básicos para las democracias sustantivas en el hemisferio.

Generalmente se tiende a pensar que los temas de democracia se encuentran ligados al poder legislativo, mientras que la vigencia, el respeto y la garantía de los derechos humanos se encuentra en la esfera del poder judicial. La referida Carta no solo propugna por la igualdad política de las personas en los Estados que conforman el sistema interamericano, sino que plasma una igualdad social, es decir, una igualdad de oportunidades para tener acceso a servicios sociales básicos para una que se logren tener condiciones de vida digna —salud, alimentación, vivienda, educación, etc.— (véanse Saltalamacchia y Urzúa, 2020: 43 y De la calle, H., 2003).

La CDI externa el vínculo existente entre los derechos humanos y los valores democráticos a los que deben aspirar los países de nuestra región. En este sentido, el Preámbulo de dicha Carta refiere que «[t]eniendo presente que la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la

---

y Preámbulo, párr. 2, de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.

Convención Americana sobre Derechos Humanos contienen los valores y principios de libertad, igualdad y justicia social que son intrínsecos a la democracia». Asimismo, el mismo Preámbulo indica que «[...] el Protocolo de San Salvador en materia de derechos económicos, sociales y culturales resalta la importancia de que tales derechos sean reafirmados, desarrollados, perfeccionados y protegidos en función de consolidar el régimen democrático representativo de gobierno».

En cuanto a los denominados «derechos civiles y políticos», de la lectura de las disposiciones de la CDI podemos agrupar en tres grandes aspectos los derechos humanos que contempla: i) la libertad de expresión, incluida la libertad de prensa, la transparencia y de acceso a la información (art. 4), ii) la participación política —incluido el derecho a la celebración de elecciones, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo— (arts. 3 y 6), y iii) expresiones de la independencia de algunos poderes públicos ya que el artículo de la CDI indica que «son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros [...] la separación e independencia de los poderes»). Como se indicó en el Preámbulo, estas normas tienen un sentido de inmersión en el sistema interamericano, pues no fueron concebidas en aislado, ya que tanto la Declaración Americana como el Pacto de San José tuvieron en cuenta la relación entre los derechos humanos y la democracia. No debe pasar inadvertido que la CDI también tiene un impacto en la denominada «democracia sustantiva»<sup>11</sup>, que va encaminada a la eliminación de las condiciones de exclusión, marginación y pobreza de amplios sectores de las sociedades americanas (arts. 11 a 16, CDI).

Como puede apreciarse, la democracia y los derechos humanos, al menos desde la propia concepción de los Estados en el sistema interamericano (cuestión que queda manifestada en los instrumentos interamericanos) se encuentra estrechamente relacionada, pues sería inconcebible una democracia en la que no se gocen y respeten derechos humanos, o en su defecto, la existencia de derechos humanos plenos y efectivos sin democracias sólidas (Véase Nikken, 2006).

En este contexto, no resulta raro que los órganos que conforman el sistema interamericano, es decir, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte IDH, en sus decisiones hagan referencia a aspectos democráticos que deben ser salvaguardados desde una óptica de protección de

---

<sup>11</sup> Para de Sousa Santos la democracia sustantiva se relaciona con la consecución de los derechos sociales en un Estado de bienestar. (Sousa Santos, 2006: 75).



derechos humanos en el ámbito internacional (véase Nikken y Ayala Corao, 2006, Arrighi, 2009 y Meza Salazar, 2002).

La Corte IDH ha conceptualizado a la CDI como «[...] una norma de interpretación auténtica de los tratados a que se refiere, pues recoge la interpretación que los propios Estados miembros de la OEA, incluyendo a los Estados parte en la Convención, hacen de las normas atinentes a la democracia tanto de la Carta de la OEA como de esta» (Corte IDH, caso *San Miguel Sosa Vs. Venezuela*, párr. 114).

Para los efectos del presente trabajo, me centraré en la jurisprudencia que ha emitido el Tribunal Interamericano dentro del ejercicio de sus funciones que le otorga la CADH. Se destacarán decisiones relevantes en las cuales la Corte IDH ha hecho alusión a temas consustanciales de la democracia.

## 1. LA INDEPENDENCIA JUDICIAL

Aunque la jurisprudencia de la Corte IDH tiene importantes desarrollos en esta materia, se destacan los casos *Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros)* y caso *Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros)*<sup>12</sup>, ambos contra Ecuador. A diferencia de otros casos sobre la materia<sup>13</sup>, la Corte

---

<sup>12</sup> En este caso, además del contexto que fue valorado por la Corte IDH, también se constató que los juicios políticos contra los vocales del Tribunal Constitucional fueron iniciados por algunos congresistas por su oposición en contra de dos decisiones adoptadas por dicho órgano. Una de ellas relacionada con un «décimo cuarto sueldo» y la otra respecto a un sistema de asignación de escaños electorales, conocido como «método D'Hondt».

<sup>13</sup> En el caso *Tribunal Constitucional Vs. Perú*, tres magistrados fueron sancionados por medio de un juicio político realizado por el Congreso por acciones que supuestamente atentaban contra el debido procedimiento al pronunciarse sobre un caso, y donde, además, los tres magistrados procesados habían adoptado una decisión sobre una aclaración de un fallo el cual estaba relacionado con la posibilidad de elección presidencial. En el caso *Apitz Barbera y otros («Corte Primera de lo Contencioso Administrativo»)* las sanciones de destitución a las cuales fueron sometidos los magistrados tuvieron origen por una sentencia relativa a una solicitud de amparo cautelar y un recurso contencioso administrativo de nulidad. Por tal decisión, se formuló una acusación contra los cinco miembros de la Corte Primera por «error judicial». Como consecuencia de dicha acusación los magistrados fueron destituidos. Y finalmente, en el caso *Reverón Trujillo*, la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial destituyó a la señora Reverón Trujillo de su cargo. Dicho organismo consideró que la jueza había incurrido en ilícitos disciplinarios según la Ley Orgánica

IDH constata un «contexto de inestabilidad institucional» pues de manera simultánea los miembros de la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Constitucional y el Tribunal Electoral fueron destituidos<sup>14</sup>. En particular la Corte IDH aborda la faceta institucional y «la dimensión objetiva de la independencia judicial» (Corte IDH, caso *Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) Vs. Ecuador*, párrs. 150 y 155 y caso *Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador*, párrs. 188-199)<sup>15</sup>.

En estos casos analizó de manera pormenorizada «la faceta institucional de la independencia judicial, separación de poderes y democracia». Para la Corte IDH «el cese masivo de jueces, particularmente de Altas Cortes, constituye no solo un atentado contra la independencia judicial sino también contra el orden democrático» (Corte IDH, caso *Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) Vs. Ecuador*, párr. 170 y caso *Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador*, párr. 207). En las circunstancias de ambos casos, la Corte IDH estimó que el haber destituido en forma arbitraria a toda la Corte Suprema y a los miembros del Tribunal Constitucional constituyeron un atentado contra la independencia judicial, alteró el orden democrático, el Estado de Derecho e implicó que en ese momento no existiera una separación real de poderes». Además, se consideró que existió una desestabilización tanto del poder judicial como del país en general y desencadenó la profundización de la crisis política; ejemplo de ello, fue que durante siete meses no se contara con la Corte Suprema de Justicia con los efectos negativos que ello implica en la protección de los derechos de los ciudadanos (Corte IDH, caso *Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) Vs. Ecuador*, párr. 178 y caso *Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador*, párr. 219).

---

del Consejo de la Judicatura y la Ley de Carrera Judicial, que incluían el «abuso o exceso de autoridad» y el incumplimiento de su obligación de «guardar la debida atención y diligencia» en la tramitación de la causa».

<sup>14</sup> En este caso, se consideró relevante que en 14 días se había destituido a las tres altas cortes, considerando lo anterior «un actuar intempestivo totalmente inaceptable», afectando la independencia judicial. También se consideró que en ese momento «en Ecuador había un clima de inestabilidad institucional que afectaba a importantes instituciones del Estado», encontrándose impedidos los magistrados para presentar recursos de amparo frente a las decisiones que el Congreso pudiera tomar en contra de ellos. Véase caso *Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros)*, párr. 175.

<sup>15</sup> Véase caso *Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) Vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de agosto de 2013. Serie C n.º 266, párrs. 150 a 155; y caso *Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C n.º 268, párrs. 188-199.

Un aspecto diferencial en estos dos casos es que, invocando el art. 3 de la CDI (separación de poderes), la Corte IDH precisó que «[l]a destitución de todos los miembros de la[s] Corte[s] Suprema[s] implicó una desestabilización del orden democrático existente en ese momento en Ecuador, por cuanto se dio una ruptura en la separación e independencia de los poderes públicos al realizarse un ataque a las tres Altas Cortes de Ecuador en ese momento». La Corte IDH resaltó que la separación de poderes guarda una estrecha relación, no solo con la consolidación del régimen democrático, sino además busca preservar las libertades y derechos humanos de los ciudadanos (Corte IDH, caso *de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) Vs. Ecuador*, párr. 179 y caso *del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador*, párr. 221).

También destaca el caso *López Lone y otros (Honduras)*, en donde las cuatro víctimas, tres jueces y una magistrada, se manifestaron en contra del golpe de Estado y a favor del restablecimiento de la democracia y el Estado de Derecho, ya sea mediante su participación en una manifestación, por vía de la interposición de acciones judiciales o denuncias, a través de una opinión manifestada en el marco de una conferencia universitaria o en conversaciones con colegas. Además, dichas personas se expresaron a través de la Asociación Jueces para la Democracia, de la cual todos eran miembros, en tanto esta organización emitió comunicados reclamando la necesidad de restitución del Estado de Derecho (Corte IDH, *Caso López Lone y otros Vs. Honduras*, párr. 153). El Tribunal Interamericano consideró que dichas víctimas en realidad estaban cumpliendo con el deber de «defender la democracia», indicando que:

153. [...] las actividades desarrolladas por las presuntas víctimas durante esta «ruptura inconstitucional» constituían no solo un derecho, sino que son parte del deber de defender a la democracia, con base en lo establecido en la Convención Americana y en las obligaciones de derecho internacional que el Estado de Honduras adquirió al ser parte de dicho tratado y de la Carta de la OEA, obligaciones que se expresan en instrumentos como la Carta Democrática Interamericana.

Para conceptualizar este deber, la Corte IDH invocó los arts. 1, 2, 3, 6, 7 y 8 de la CDI<sup>16</sup> y el art. XXXIII de la Declaración Americana de los Derechos y

<sup>16</sup> Art. 1. Los pueblos de América tienen derecho a la democracia [...]. Art. 2. El ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos. [...]. Art. 3. Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; [...] la separación e independencia de los poderes públicos. Art. 6. La participación

Deberes del Hombre<sup>17</sup>. De esta forma, el Tribunal Interamericano entendió que este derecho «constituye una específica concretización del derecho a participar en los asuntos públicos y comprende a su vez el ejercicio conjunto de otros derechos como la libertad de expresión y la libertad de reunión». En concreto, y de manera innovadora, las Corte IDH agrega a su jurisprudencia que existe una relación entre los derechos de reunión, asociación, libertad de expresión y derechos políticos, derechos que hacen posible «el juego democrático» y en el caso de contextos de ruptura institucional como un golpe de Estado, la relación resulta más manifiesta (Corte IDH, caso *López Lone y otros Vs. Honduras*, párrs. 160 y 164). En este caso, la Corte IDH se pronunció sobre el derecho «a participar, la política, libertad de expresión y de reunión de las personas que ejercen funciones jurisdiccionales». Para ello, el Tribunal Interamericano precisó que la CADH garantiza estos derechos a todas las personas «por lo que no cabe considerarla ni restringirla a una determinada profesión o grupo de personas», pero especificando que dichos derechos no son absolutos, por lo que pueden ser objeto de restricciones compatibles con la CADH. En el caso de los jueces, el Tribunal Interamericano indicó que dadas las funciones que realizan, pueden ser objeto de restricciones distintas a las que afectarían a otros funcionarios públicos, todo ello en aras de «de proteger la independencia y la imparcialidad en el ejercicio de la justicia». No obstante, en los «contextos de graves crisis democráticas» no serían aplicables a las actuaciones de los jueces y de las juezas de defensa del orden democrático, las normas que restringen sus derechos de asociación, reunión, expresión o políticos, ya que «sería contrario a la propia independencia de los poderes estatales, así como a las obligaciones internacionales del Estado derivadas de su participación en la OEA, que los jueces y juezas no puedan pronunciarse en contra de un golpe de Estado» (Corte IDH, caso *López Lone y otros Vs. Honduras*, párrs. 169, 171 y 174).

---

de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. [...] Art. 7. La democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, en su carácter universal, indivisible e interdependiente, consagrados en las respectivas constituciones de los Estados y en los instrumentos interamericanos e internacionales de derechos humanos. Art. 8. Cualquier persona o grupo de personas que consideren que sus derechos humanos han sido violados pueden interponer denuncias o peticiones ante el sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos conforme a los procedimientos establecidos en el mismo. [...].

<sup>17</sup> Art. XXXIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre que establece que: «Toda persona tiene el deber de obedecer a la Ley y demás mandamientos legítimos de las autoridades de su país y de aquel en que se encuentre».

## 2. LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

Los arts. 3 y 4 de la CDI resaltan la importancia de la libertad de expresión en una sociedad democrática<sup>18</sup>, tanto en una dimensión individual como en una dimensión colectiva. La libertad de expresión, particularmente en asuntos de interés público, «es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática» (Corte IDH, OC-5, párr. 70). No solo debe garantizarse en lo que respecta a la difusión de información o ideas que son recibidas favorablemente o consideradas como inofensivas o indiferentes, sino también en lo que toca a las que resultan ingratas para el Estado o cualquier sector de la población (Corte IDH, caso «*La Última Tentación de Cristo*» (*Olmedo Bustos y otros*) Vs. Chile, párr. 69).

Para la Corte IDH, en una sociedad democrática no solo es legítimo, sino que en ocasiones constituye un deber, que las autoridades estatales se pronuncien sobre cuestiones de interés público; sin embargo, al hacerlo están sometidos a ciertas limitaciones como la de «constatar los hechos» (aunque no de manera exhaustiva) sobre los cuales fundamentan sus opiniones, hacerlo con la mayor diligencia posible y evitar que la información llegue de manera manipulada los hechos que se transmiten a la ciudadanía, de modo que sus declaraciones no se constituya como en formas de injerencia directa o indirecta o presión lesiva en los derechos de quienes pretenden contribuir a la deliberación pública mediante la expresión y difusión de su pensamiento (Corte IDH, caso *Ríos y otros Vs. Venezuela*, párr. 151 y caso *Perozo y otros Vs. Venezuela*, párr. 139).

En particular, el caso *Granier y otros (Radio Caracas Televisión)*, tiene aspectos diferenciales de la línea jurisprudencial en materia de libertad de expresión en medios de comunicación: a) se hace un mayor análisis de los medios de comunicación<sup>19</sup>, b) el vínculo de los medios de comunicación

---

<sup>18</sup> Las disposiciones establecen que «[s]on elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales» y «[s]on componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa».

<sup>19</sup> Resulta importante lo destacado por la Corte IDH al señalar que, aunque la CADH no permite el acceso al sistema interamericano de personas jurídicas, como lo son los medios de comunicación, no perdía de vista que los medios de comunicación se constituyan por personas físicas que se unen con un fin común: ejercer su libertad de expresión (Corte IDH, caso *Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela*, párr. 148).

con la democracia y c) la violación del art. 13.3 (prohibición de restricciones indirectas). Por cuestiones del tema que nos concierne, me referiré únicamente al segundo punto.

En el caso, la Corte IDH resaltó la importancia del «pluralismo» en una sociedad democrática<sup>20</sup>. Como expresión de ello, en el marco del art. 13 del Pacto de San José, la Corte IDH ha indicado «que la pluralidad de medios o informativa» constituye una efectiva garantía para tales efectos, por lo tanto, existe un deber del Estado de proteger y garantizar este supuesto, tanto de la minimización de restricciones a la información, como por medio de propender por el equilibrio en la participación (Corte IDH, caso *Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela*, párr. 142).

En consecuencia, la Corte IDH consideró que las restricciones a la libertad de expresión frecuentemente se materializan a través de acciones estatales o de particulares y dado que el espacio radioeléctrico es un bien escaso, con un número determinado de frecuencias, esto limita el número de medios que pueden acceder a ellas, por lo que es necesario asegurar que en ese número de medios se halle representada una diversidad de visiones o posturas informativas o de opinión, los límites o restricciones que se deriven de la normatividad relacionada con la radiodifusión deben tener en cuenta la garantía del pluralismo de medios dada su importancia para el funcionamiento de una sociedad democrática (Corte IDH, caso *Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela*, párrs. 151 y 171).

En cuanto a los derechos políticos, dada la importancia de la temática para el tema que nos ocupa, será desarrollado en el siguiente apartado.

#### IV. LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICOS POR LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: PERMISIONES Y LÍMITES

##### 1. LOS DERECHOS POLÍTICOS Y LA CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA

La Corte IDH ha señalado en relación con la protección a los derechos políticos, que la democracia representativa es uno de los pilares de todo el

<sup>20</sup> Para la Corte IDH, la relación entre democracia, pluralismo y libertad de expresión se ve reflejada en el rol que deben tener los medios de comunicación en una sociedad, es decir, deben ser medios libres e independientes (Corte IDH, caso *Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela*, párr. 141).

sistema del que la CADH forma parte, y constituye un principio reafirmado por los Estados americanos en la Carta de la OEA (Corte IDH, OC-6, párr. 34). En este sentido, dicho tratado constitutivo de la organización establece como uno de sus propósitos esenciales «la promoción y la consolidación de la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención»<sup>21</sup>.

En el Sistema Interamericano la relación entre derechos humanos, democracia representativa y los derechos políticos en particular, quedó plasmada en la CDI, particularmente en sus primeros tres artículos (Corte IDH, caso *Castañeda Gutman Vs. México*, párr. 142). La CDI, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal, referencia el derecho de los pueblos a la democracia, al igual que destaca la importancia en una democracia representativa de la participación permanente de la ciudadanía en el marco del orden legal y constitucional vigente, y señala como uno de los elementos constitutivos de la democracia representativa el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho (Corte IDH, caso *López Lone y otros Vs. Honduras*, párr. 151).

La Corte IDH ha señalado que el art. 23 de la CADH reconoce derechos de los ciudadanos que tienen una dimensión individual y colectiva, pues protegen tanto aquellas personas que participen como candidatos como a sus electores. El párrafo primero de dicho artículo reconoce a todos los ciudadanos los derechos: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a funciones públicas de su país (Corte IDH, caso *Yatama Vs. Nicaragua*, párrs. 195-200, y caso *Argüelles y Otros Vs. Argentina*, párr. 221) (véase Quintana Osuna y Serrano Guzmán, 2015: 112-114 y Caballero Ochoa, 2019: 645-670).

En cuanto al primer derecho (participación política mediante el ejercicio del derecho a ser elegido) supone que los ciudadanos puedan postularse como candidatos en condiciones de igualdad y que puedan ocupar los cargos públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad de votos necesarios para ello (Corte IDH, caso *Castañeda Gutman Vs. México*, párr. 147). Por otro lado, el derecho y la oportunidad de votar y de ser elegido consagrados por el art. 23.1.b de la CADH se ejerce regularmente en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que

---

<sup>21</sup> Art. 2.b de la Carta de la Organización de Estados Americanos.

garantice la libre expresión de la voluntad de los electores (Corte IDH, caso *Yatama Vs. Nicaragua*, párr. 207).

Finalmente, el derecho a tener acceso a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad protege el acceso a una forma directa de participación en el diseño, desarrollo y ejecución de las políticas estatales a través de funciones públicas. Se entiende que estas condiciones generales de igualdad están referidas tanto al acceso a la función pública por elección popular como por nombramiento o designación (Corte IDH, caso *Defensor de Derechos Humanos y otros Vs. Guatemala*, párr. 186).

Para la Corte IDH, 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 CADH (Corte IDH, caso *Castañeda Gutman Vs. México*, párr. 143). Además, de conformidad con el art. 23 convencional, sus titulares, es decir, los ciudadanos, no solo deben gozar de derechos, sino también de «oportunidades». Este último término implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos. Los derechos políticos y su ejercicio propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político. Por lo tanto, el Estado debe propiciar las condiciones y mecanismos para que dichos derechos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación (Corte IDH, caso *Yatama Vs. Nicaragua*, párrs. 192 y 195).

La participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizadas, con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa o, en general, para intervenir en asuntos de interés público, como por ejemplo la defensa de la democracia (Corte IDH, caso *Yatama Vs. Nicaragua*, párr. 195).

## 2. LIMITACIONES A LOS DERECHOS POLÍTICOS

Por otro lado, la Corte IDH ha recordado que los derechos políticos no son absolutos, de forma tal que su ejercicio puede estar sujeto a regulaciones o restricciones. Sin embargo, la facultad de regular o restringir los derechos no es discrecional, sino que está limitada por el derecho internacional, el cual requiere el cumplimiento de determinadas exigencias que, de no ser respetadas, transforman la restricción en ilegítima y contraria al Pacto de San José.

En este sentido, el párr. 2 del art. 23 de la CADH establece que la ley puede reglamentar el ejercicio y las oportunidades a los derechos reconocidos



en el párr. 1 de dicho artículo, «exclusivamente» debido a la «edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal» (Corte IDH, caso *Yatama Vs. Nicaragua*, párrs. 195-200). Asimismo, ha recordado que, como lo establece el art. 29 de la CADH, ninguna norma de dicho tratado puede ser interpretada en sentido de limitar los derechos en mayor medida que la prevista en ella (Corte IDH, caso *Petro Urrego Vs. Colombia*, párr. 94).

Sobre estas limitaciones, el Tribunal Interamericano ha señalado que «el art. 23.2 del Pacto de San José, al establecer un listado de posibles causales para la limitación o reglamentación de los derechos políticos, tiene como objeto determinar criterios claros y regímenes específicos bajo los cuales dichos derechos pueden ser limitados. Lo anterior busca que la limitación de los derechos políticos no quede al arbitrio o voluntad del gobernante de turno, con el fin de proteger que la oposición política pueda ejercer su posición sin restricciones indebidas» (Corte IDH, caso *Castañeda Gutman Vs. México*, párr. 155 y caso *Petro Urrego Vs. Colombia*, párr. 98).

Sin embargo, la Corte IDH ha advertido que el art. 23.2 establece dos supuestos. El primer supuesto se refiere a las restricciones de carácter general que puede establecer la ley (edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental), mientras que el segundo supuesto se refiere a las restricciones a los derechos políticos impuestas por vía de una sanción a una persona en particular (condena, por juez competente, en proceso penal). De la jurisprudencia interamericana se desprende que la interpretación del término «exclusivamente» incluido en el art. 23.2 dependerá de si se trata de restricciones a los derechos políticos generales (primer supuesto) o particulares (segundo supuesto) (Corte IDH, OC-28, párr. 106).

En casos relativos a restricciones generales a los derechos políticos, la Corte IDH ha señalado que, al interpretar el término «exclusivamente» del art. 23.2, no es posible dejar de lado el párr. 1 de dicho artículo e interpretar el párr. 2 de manera aislada, ni tampoco es posible ignorar el resto de los preceptos del Pacto de San José o los principios básicos que la inspiran para interpretar dicha norma (Corte IDH, caso *Castañeda Gutman Vs. México*, párr. 153), por lo que el análisis de este tipo de circunstancias podrá ser evaluado mediante un test de proporcionalidad (Corte IDH, OC-28, párr. 114) (De León y Aguiluz, 2018: 193).

Por otro lado, en los casos *López Mendoza Vs. Venezuela* y *Petro Urrego Vs. Colombia*, la Corte IDH fue clara en establecer que, en casos de restricciones a los derechos políticos por vía de una sanción, el término exclusivamente implica que estas restricciones solo pueden ser realizadas por medio de una condena de un juez competente en un proceso penal. Por tanto, no son acordes a la literalidad del art. 23.2 de la CADH, así como al objeto y fin de

este, las sanciones de destitución e inhabilitación de funcionarios públicos democráticamente electos por parte de una autoridad administrativa disciplinaria (Corte IDH, caso *López Mendoza Vs. Venezuela*, párrs. 107-109 y caso *Petro Urrego Vs. Colombia*, párrs. 94-98).

## V. LA PROHIBICIÓN DE LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL INDEFINIDA Y SU COMPATIBILIDAD CON LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS

La opinión consultiva es el reflejo del amplio interés y la relevancia que la temática cobra en el continente americano, como puede apreciarse por las observaciones escritas presentadas por cuatro Estados (Bolivia, Colombia, Estados Unidos de América y Nicaragua), por dos órganos de la OEA (Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Secretaría General de la OEA), así como por 56 instituciones de índole académica, organizaciones no gubernamentales e individuos de la sociedad civil<sup>22</sup>.

La OC-28 estuvo enmarcada en dos pilares que han sido desarrollados por la jurisprudencia de la Corte IDH: los derechos políticos y su vínculo con la democracia. Es por ello que el Tribunal Interamericano en un primer gran rubro analiza la sinergia que existe entre «Democracia, Estado de Derecho y Derechos Humanos» y entiende que ese vínculo quedó plasmado en la CDI y, por ende, estima que el ejercicio efectivo de la democracia en los Estados americanos constituye una obligación jurídica internacional (Corte IDH, Opinión Consultiva n.º 28, párrs. 43-65). Por otro lado, el Tribunal Interamericano también identificó algunas de las características de la democracia representativa, como la realización de elecciones periódicas, el pluralismo político y la separación de poderes (Corte IDH, Opinión Consultiva n.º 28, párrs. 66-89).

Para resolver las consultas sometidas a su consideración<sup>23</sup>, la Corte IDH identificó que eran dos cuestiones las que estaba llamada a resolver: a) si la

<sup>22</sup> Muchos de estos actores tuvieron oportunidad de participar en la audiencia pública convocada por la Corte IDH en el procedimiento de la OC-28, celebrada los días 28, 29 y 30 de septiembre de 2020.

<sup>23</sup> Colombia presentó a la Corte IDH las siguientes consultas específicas: i) A la luz del derecho internacional, ¿Es la reelección presidencial indefinida un derecho humano protegido por la CADH? En este sentido, ¿resultan contrarias al art. 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, ¿es la limitación o prohibición

reelección presidencial indefinida es un derecho humano autónomo y si la prohibición de la misma constituye una restricción legítima de los derechos políticos contraria a la CADH (Corte IDH, OC-28, párr. 91).

Sobre el primer punto, para determinar que no existía un derecho autónomo a la reelección presidencial, el Tribunal Interamericano consideró que era necesario, por un lado, analizar la literalidad de los principales tratados internacionales de derechos humanos (así como sus interpretaciones) y, por otro, si existía una práctica normativa y jurisprudencial sobre el tema.

En cuanto al primer extremo, la Corte IDH advirtió que de las disposiciones relevantes de la CADH y la Declaración Americana, no protegen la existencia de un derecho autónomo. Constató, además, que no existía la referencia autónoma a ese derecho en los sistemas universal, europeo y africano. Para el Tribunal Interamericano, los únicos derechos que se desprenden tanto de la CADH —y en todo caso del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos— es el derecho a votar y ser elegido, lo cual también en sentido similar ha sido entendido por el Tribunal Europeo y la Corte Africana a partir del Convenio Europeo y la Carta Africana, respectivamente (Corte IDH, OC-28, párrs. 92, 93 y 94).

En lo que respecta al segundo aspecto, es decir, si existía una práctica normativa y jurisprudencial sobre el tema, el Tribunal Interamericano constató que la mayoría de los Estados Miembros de la OEA imponen restricciones a la reelección presidencial y que pocos Estados carecen de limitaciones en la cantidad y frecuencia de las reelecciones presidenciales, permitiendo así la reelección presidencial indefinida (Bolivia, Honduras, Nicaragua, y Venezuela)» (Véase Penfold, *et al*, 2014: 537-559). Para la Corte IDH si bien «la regulación constitucional de la reelección presidencial en los Estados

---

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 en la materia? Y en el evento en que un Estado modifique o busque modificar su ordenamiento jurídico para asegurar, promover, propiciar o prolongar la permanencia de un gobernante en el poder mediante la reelección presidencial indefinida, ¿cuáles son los efectos de dicha modificación sobre las obligaciones que ese Estado tiene en materia de respeto y garantía de los derechos humanos? ¿Resulta dicha modificación contraria a las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos y, particularmente, a su obligación de garantizar el ejercicio efectivo de los derechos a: a) participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país?

Miembros de la OEA es heterogénea, en la actualidad únicamente cuatro de ellos permiten la «reelección presidencial indefinida», incluso en tres se eliminaron las restricciones por sus altas cortes, inicialmente establecidas en sus ordenamientos constitucionales<sup>24</sup>. En consecuencia, el Tribunal concluyó que no existe a nivel regional una práctica estatal suficiente relativa al alegado derecho humano a la reelección presidencial indefinida (Corte IDH, OC-28, párrs. 98-99). Por estas dos razones se consideró que no existe evidencia de que se considera dicha práctica como derecho y, por ende, la «reelección presidencial indefinida» no constituye un derecho autónomo protegido por la CADH ni por el *corpus iuris* del derecho internacional de los derechos humanos<sup>25</sup>.

Sobre el segundo punto, es decir, si la prohibición de la reelección presidencial constituye una restricción legítima, la Corte IDH parte de la noción de que la limitación impuesta a esta circunstancia es una restricción general y, por lo tanto, tiene que ser evaluada desde *el test* de proporcionalidad. Por ello, en la OC-28 la Corte IDH indicó que se tendría que evaluar que la restricción deba estar prevista en ley en sentido formal y material, perseguir un fin legítimo y cumplir con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad (Corte IDH, OC-28, párr. 114).

Para la Corte IDH, el primer paso para evaluar si una restricción a un derecho establecido en la CADH es permitida a la luz de dicho tratado, consiste en examinar si la medida limitativa cumple con el requisito de legalidad. Ello significa que las condiciones y circunstancias generales que autorizan una restricción al ejercicio de un derecho humano determinado deben estar claramente establecidas por ley. En este sentido, para ser acorde a la CADH las limitaciones a la reelección presidencial deben establecerse claramente en una ley en sentido formal y material (Corte IDH, OC-28, párr. 115).

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

---

<sup>24</sup> En efecto, se destacó que la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua (2009), la Corte Suprema de Justicia de Honduras (2015) y el Tribunal Constitucional Plurinominal de Bolivia (2017) consideraron un trato discriminatorio y desproporcionado de dichas restricciones, violentando los derechos a elegir y ser elegido (Corte IDH, OC-28, párr. 98, y notas al pie de página 121-125)

<sup>25</sup> La Corte IDH también tuvo en consideración las conclusiones de la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia) del 2018, al considerar que «las cláusulas de limitación la reelección presidencial se plasman en los capítulos constitucionales que se refieren a la institución de la presidencia y no en las declaraciones de derechos» (Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho, 2018).

restricción sea de aquellas permitidas por la CADH, previstas en disposiciones específicas que se incluyen en determinados derechos (por ejemplo, las finalidades de protección del orden o salud públicas, de los arts. 12.3, 13.2.b y 15, entre otras); o bien, en las normas que establecen finalidades generales legítimas (por ejemplo, «los derechos y libertades de las demás personas», o «las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática», ambas en el art. 32). Sin embargo, a diferencia de otros derechos que establecen específicamente en su articulado las finalidades legítimas que podrían justificar las restricciones a un derecho, el art. 23 de la CADH no establece explícitamente las causas legítimas o las finalidades permitidas por las cuales la ley puede regular los derechos políticos. En efecto, dicho artículo se limita a establecer ciertos aspectos o razones (capacidad civil o mental, edad, entre otros) con base en los cuales los derechos políticos pueden ser regulados en relación con su titularidad, pero no determina de manera explícita las finalidades, ni las restricciones específicas que necesariamente habrá que imponer al diseñar un sistema electoral, tales como requisitos de residencia, distritos electorales y otros. Para ello, la lectura del art. 23.2 tiene que hacerse en conjunción con el art. 32.2 de la CADH<sup>26</sup> (Corte IDH, OC-28, párrs. 116 y 117).

Para la Corte IDH, la prohibición de la reelección presidencial indefinida tiene una finalidad acorde con el art. 32 de la CADH, ya que busca garantizar la democracia representativa, sirviendo como salvaguardia de los elementos esenciales de la democracia establecidos en el art. 3 de la CDI<sup>27</sup>. En particular, la prohibición de la reelección presidencial indefinida busca evitar que

---

<sup>26</sup> El art. 32.2 de la CADH refiere que los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática. De igual manera, al momento de analizar las posibles limitaciones a algún derecho convencional con base al art. 32.2 se debe tener en consideración «el bien común», que en términos generales ha sido entendido por la Corte IDH como «un concepto referente a las condiciones de la vida social que permiten a los integrantes de la sociedad alcanzar el mayor grado de desarrollo personal y la mayor vigencia de los valores democráticos» (Corte IDH, OC-28, párr. 118).

<sup>27</sup> La Corte IDH señaló algunos de los elementos constitutivos de la «democracia representativa» de acuerdo con la CDI: el respeto a los derechos fundamentales (párr. 70), el acceso al poder y su ejercicio consueción al Estado de Derecho (párr. 71), y la separación e independencia de los poderes públicos (párr. 80). En adición a los anteriores elementos constitutivos la Corte IDH indicó que también era menester considerar como parte de dichos principios la celebración de elecciones periódicas (párrs. 75 y 84) y el pluralismo político (párrs. 77 y 84). (Sobre la democracia representativa consúltese: Hernández Valle, 2006).

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. Al ser la democracia representativa uno de los principios sobre los cuales se funda el sistema interamericano, las medidas que se tomen para garantizarla tienen una finalidad legítima de acuerdo con el Pacto de San José (Corte IDH, OC-28, párrs. 43-85 y 119).

El tercer paso es evaluar si la restricción es idónea para lograr la finalidad de esta. Al respecto, la Corte IDH ha advertido que, teniendo en cuenta la concentración de poderes que tiene la figura del presidente en un sistema presidencial, la restricción de la posibilidad de reelección indefinida es una medida idónea para asegurar que una persona no se perpetúe en el poder y que, de esta forma, no resulten afectados los principios constitutivos de una democracia representativa (Corte IDH, OC-28, párrs. 43-85 y 120).

Seguidamente, como cuarto paso, se evaluó si la restricción es necesaria, para lo cual se debe examinar las alternativas existentes para alcanzar el fin legítimo perseguido y precisar la mayor o menor lesividad de aquéllas. Al respecto, la Corte IDH advirtió que no encuentra otras medidas igualmente idóneas para asegurar que una persona no se perpetúe en el poder y que, de esta forma, no resulten afectados la separación de poderes, el régimen plural de partidos y organizaciones políticas, así como la alternancia en el ejercicio del poder (Corte IDH, OC-28, párr. 121).

Por último, la Corte IDH evaluó si la restricción resulta estrictamente proporcional, de tal forma que «el sacrificio inherente a aquella no resulte exagerado o desmedido frente a las ventajas que se obtienen mediante tal limitación». Al respecto, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho en juego. En efecto, incluso si una restricción está establecida en la ley, es idónea y necesaria, se deberá determinar si la misma es estrictamente proporcional (Corte IDH, OC-28, párr. 122).

A criterio de la Corte IDH, la prohibición de la reelección presidencial indefinida solo restringe la posibilidad de la persona que se encuentra ejerciendo la presidencia de participar en las elecciones. En este sentido, el Tribunal consideró que el sacrificio que implica esta restricción es menor y justificado para asegurar que una persona no se perpetúe en el poder y, con esto, prevenir que se degrade la democracia representativa (Corte IDH, OC-28, párr. 124).

Por otra parte, y teniendo en consideración otras disposiciones convencionales, como los arts. 1.1, 2, 23 y 24, el Tribunal Interamericano esgrime cuatro razones para concluir que la figura de la reelección presidencial indefinida y

el establecimiento de marcos temporales para ejercerla no es contraria a las obligaciones que derivan de la CADH: a) el establecimiento de limitaciones temporales al mandato es una de las principales características de los sistemas presidenciales, pero además el no establecimiento de limitaciones a la reelección presidencial indefinida conlleva b) un debilitamiento de los partidos políticos, c) afecta la independencia y separación de poderes, y d) posiciona a los demás ciudadanos en una situación de desventaja en el ejercicio del derecho a participar en la dirección de asuntos públicos, a ser electo y acceder a las funciones públicas.

Respecto de los tres últimos argumentos se debe tener en cuenta las siguientes razones. En lo que respecta al posible debilitamiento de los partidos políticos, la Corte IDH estimó que este tiene un impacto negativo en el funcionamiento democrático, ya que estos tienen un papel esencial en el desarrollo de este, lo que afecta el pluralismo político (Corte IDH, OC-28, párr. 134).

En cuanto a la afectación de la separación de poderes y su independencia, observó que «es frecuente que las constituciones confieran a los Presidentes importantes atribuciones, incluyendo facultades de nominar o elegir a las autoridades que integran otros poderes públicos» y que como salvaguarda «[u]na de las formas de impedir que esto afecte la separación de poderes, es estableciendo, para estos cargos nombrados por el presidente, períodos con una duración distinta a la del mandato presidencial», el no observar esta fórmula invalida esta salvaguardia democrática (Corte IDH, OC-28, párr. 140).

Finalmente, en cuanto a acceder en condiciones de igualdad a la dirección de asuntos públicos, acceder a funciones públicas y ser electos, la Corte IDH advirtió, a modo de ejemplo, que cuando «los Presidentes que buscan la reelección tienen una amplia ventaja de exposición mediática y de familiaridad para los electores» e inclusive «pueden utilizar recursos públicos para, directa o indirectamente, favorecer su campaña de reelección» (Corte IDH, OC-28, párrs. 141 y 142), lo cual genera una situación de desventaja respecto de otras personas que necesiten tanto exposición mediática como recursos para promover sus campañas políticas.

La Corte IDH concluye precisando que el objetivo de la OC-28 no consistía en restringir la reelección presidencial en general, sino la necesidad de precisar que «la ausencia de limitación razonable a la reelección presidencial, o la implementación de mecanismos que materialmente permitan el irrespeto de las limitaciones formales existentes y la perpetuación directa o indirectamente de una misma persona en el ejercicio de la Presidencia es contraria a las obligaciones establecidas en la Convención Americana y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre» (Corte IDH, OC-28, párr. 148).

## VI. CONCLUSIONES

El elemento fundamental que permea la OC-28 es que existe un vínculo indisoluble entre «democracia, derechos humanos y Estado de derecho», no solo en el sistema interamericano, sino en general en el derecho internacional de los derechos humanos. Ello queda de manifiesto, en principio, desde las propias aspiraciones (preámbulos) de diversos instrumentos internacionales que se insertan en el marco de la protección de derechos humanos. De este modo se puede advertir una marcada tendencia en el derecho internacional de los derechos humanos a proteger a la democracia como un requisito *sine qua non* en la garantía y disfrute de los derechos humanos.

De manera específica, la CDI se erige como un instrumento que se ha ido paulatinamente incorporando a la jurisprudencia en materia de protección de derechos humanos, en especial en la jurisprudencia de la Corte IDH, que la ha considerado como una fuente interpretativa en determinados contextos y de la cual se desprenden características propias de la democracia representativa como el pluralismo político, la separación de poderes o la realización de elecciones periódicas.

Además, debe recordarse que la CDI ha tenido un especial impacto en temáticas como la independencia judicial, la libertad de expresión y los derechos políticos. Es en este último rubro en donde la CDI cobra especial relevancia, ya que se constituye como un elemento fundamental para los elementos que conforman la democracia representativa. No debe perderse de vista que desde la propia CDI y de algunas disposiciones de la CADH, se ha derivado un derecho a defender la democracia. Además, la CDI contiene disposiciones que protegen no solo la democracia instrumental sino también la democracia sustantiva.

Por otro lado, la Corte IDH ha tenido un importante desarrollo respecto de los derechos políticos y los derechos que derivan del art. 23 de la CADH, desde el derecho a votar pero en especial a ser votado, acceder a los cargos públicos y a la dirección de asuntos públicos. También ha sido enfática al señalar que dicho derecho no es absoluto, por lo que puede ser objeto de limitaciones, entre las que se encuentran las que sean necesarias en una sociedad democrática (por ejemplo, contemplada en el art. 32. 2 de la CADH). En todo caso, en aquellos supuestos en donde se esté en presencia de una restricción general a los derechos políticos, la evaluación de esa restricción se hará mediante un «test de proporcionalidad», requiriendo evaluar la legalidad, finalidad, necesidad y estricta proporcionalidad.

Bajo este panorama, todas las personas tienen derecho de acceder a los cargos públicos (ser votados). Sin embargo, la figura de la reelección presidencial indefinida en el marco del sistema interamericano resulta incompatible con la CADH y con la Declaración Americana de los Derechos y Deberes



del Hombre. Para arribar a esta conclusión, el Tribunal Interamericano partió del hecho que el análisis de la limitación a la figura de la reelección presidencial indefinida debe evaluarse mediante el test de proporcionalidad —al ser un análisis de restricción general de derechos políticos—. Para la Corte IDH la limitación a los derechos políticos que se encuentran en juego en esta figura superan todas las etapas del *test* ya que, en última instancia, la obligación que tienen los Estados de celebrar elecciones periódicas tiene como finalidad la existencia de un espacio de pluralismo político, finalidad última de la democracia representativa que fue plasmada en la CDI.

Además, el imponer límites temporales a los mandatos presidenciales, en general, reivindica la característica principal de los sistemas presidenciales, favorece el pluralismo político, fortalece la división de poderes y la independencia de estos y, en última instancia, posiciona a todos los ciudadanos en igualdad de circunstancia en el acceso y dirección de asuntos públicos. Por todas estas consideraciones, la OC-28 concluyó que en el marco del sistema interamericano no existe un derecho autónomo a la reelección presidencial indefinida ni su limitación constituye un atentado contra los derechos políticos.

## Bibliografía

- Arrighi, J. M. (2009). El Sistema Interamericano y la defensa de la democracia. *Revista Agenda Internacional*, 27, 69-94.
- Caballero Ochoa, J. L. (2019). Derechos políticos. En C. Steiner y M. Fuchs (eds.). *Convención Americana sobre Derechos Humanos comentada* (pp. 645-670). Colombia: Konrad Adenauer Stiftung.
- Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (2018). *Informe sobre los Límites a la Reelección. Parte I: Presidentes. Aprobado por la Comisión de Venecia en su 114ª Sesión Plenaria, Venecia, 16 y 17 de marzo de 2018*. Disponible en: <https://bit.ly/38vPrSq>.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2003). *Justicia e inclusión social: los desafíos de la democracia en Guatemala*. Disponible en: <https://bit.ly/3LoGcSh>.
- (2007). *Acceso a la justicia e inclusión social: el camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia*. Disponible en: <https://bit.ly/36TtLPs>.
- (2009a). *Democracia y Derechos Humanos en Venezuela*. Disponible en: <https://bit.ly/3LjNLTd>.
- (2009b). *Informe de seguimiento - Acceso a la justicia e inclusión social: el camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia*. Disponible en: <https://bit.ly/3KtTR9n>.
- (2017). *Situación de Derechos Humanos en Venezuela*. Disponible en: <https://bit.ly/3EWyBs3>.
- De la Calle, H. (2003). *Carta Democrática Interamericana: documentos e interpretaciones*. Washington: Columbus Memorial Library.

- De León, G. y Aguiluz, M. (2018). La prohibición de la reelección presidencial indefinida a la luz de las normas y estándares interamericanos de derechos humanos. En J. Mejía Rivera (coord.). *La reelección presidencial en Centroamérica: ¿un derecho absoluto?* (pp. 178-204). Honduras: Diakonia.
- Ferrer Mac-Gregor, E. (2020). La protección de la democracia desde la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Parlamento y Constitución: Anuario*, 21, 83-124.
- Hernández Valle, R. (2006). De la democracia representativa a la democracia participativa. *Anuario Iberoamericano de Derecho Constitucional*, 6, 199-129.
- Meza Salazar, S. (2002). La democracia y el Sistema Interamericano: de la Carta de la OEA a la Carta Democrática Interamericana. *Revista Agenda Internacional*, 16, 97-122.
- Nikken, P. (2006). Análisis de las definiciones conceptuales básicas para la aplicación de los mecanismos de defensa colectiva de la democracia previstos en la Carta Democrática Interamericana. *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, 43, 13-53.
- Nikken, P. y Ayala Corao, C. (2006). *Defensa colectiva de la Democracia: definiciones y mecanismos*. Lima: Comisión Andina de Juristas.
- Negro Alvarado, D. M. (2018). La democracia en el Sistema Interamericano: Una aproximación a la Carta Democrática Interamericana a dieciséis años de su adopción. *Revista Derecho y Sociedad*, 50, 277-293.
- Penfold, M., Corrales, J. y Hernández, G. (2014). Los Invencibles: La reelección presidencial y los cambios constitucionales en América Latina. *Revista de Ciencia Política*, 3, 537-559. Disponible en: <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2014000300002>.
- Perina, R. M. (2012). Los desafíos de la Carta Democrática Interamericana. *Revista del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile*, 173, 7-36. Disponible en: <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2012.26954>.
- Quintana Osuna, K. y Serrano Guzmán, S. (2015). *La Convención Americana sobre Derechos Humanos. Reflexiones Generales*. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Saltamacchia, N. y Urzúa, M. (2020). *Los derechos humanos y la democracia en el sistema interamericano*. México: Instituto Nacional Electoral.
- Sousa Santos, B. (2006). *Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano en Ciencias Sociales.

## Índice de resoluciones citadas

### A. Casos contenciosos

Caso «La Última Tentación de Cristo» (*Olmedo Bustos y otros*) Vs. Chile. Fondo, *Reparaciones y Costas*. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C n.º 73.

- Caso *Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C 127.
- Caso *Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C 184.
- Caso *López Mendoza Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 1 de septiembre de 2011. Serie C 233.
- Caso *Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) Vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de agosto de 2013. Serie C 266.
- Caso *Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C 268.
- Caso *Defensor de Derechos Humanos y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C 283.
- Caso *Argüelles y otros Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia 20 de noviembre de 2014. Serie C 288.
- Caso *Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costa*. Sentencia de 22 de junio de 2015. Serie C 293.
- Caso *López Lone y otros Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C 302.
- Caso *San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C 348.
- Caso *Petro Urrego Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 8 de julio de 2020. Serie C 406.

## B. Opiniones Consultivas

- La 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 5.
- La Expresión «Leyes» en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A 6.
- La figura de la reelección presidencial indefinida en Sistemas Presidenciales en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Interpretación y alcance de los arts. 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 28.