





COMISIÓN EUROPEA PARA LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL DERECHO
(COMISIÓN DE VENECIA)

INFORME SOBRE LOS LÍMITES A LA REELECCIÓN

PARTE I
» PRESIDENTES «



COMISIÓN EUROPEA PARA LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL DERECHO
(COMISIÓN DE VENECIA)

INFORME SOBRE LOS LÍMITES A LA REELECCIÓN

PARTE I
» PRESIDENTES «

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ
© CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES
Los Cedros núm. 209 · San Isidro · Lima
Teléfono: (01)440-3589 · Anexo 103
Correo electrónico: cec@tc.gob.pe
Primera edición en esta presentación: noviembre de 2018

INFORME SOBRE LOS LÍMITES A LA REELECCIÓN.

PARTE I. PRESIDENTES

© Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho
Comisión de Venecia

Estudio preliminar de Josep Maria Castellá Andreu

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú: N° 2018-16451
ISBN: 978-612-47408-7-9

Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta
obra sin el consentimiento expreso de los titulares del copyright.

Impreso en Perú
Tiraje: 500 ejemplares

Impresión: Servicios Gráficos JMD S.R.L.
Av. José Gálvez núm. 1549
Lince · Lima
Noviembre de 2018

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
DEL PERÚ**

Presidente

Ernesto Blume Fortini

Vicepresidente

Manuel Miranda Canales

Magistrados

Carlos Ramos Núñez
José Luis Sardón de Taboada
Marianella Ledesma Narváez
Eloy Espinosa-Saldaña Barrera
Augusto Ferrero Costa

**CENTRO DE ESTUDIOS
CONSTITUCIONALES**

Director General

Carlos Ramos Núñez



Contenido

Presentación	11
Estudio preliminar	13
Informe sobre los límites a la reelección.	
Parte I. Presidentes	41
I. <i>Introducción</i>	43
II. <i>Estudio comparativo de los límites constitucionales a la reelección presidencial</i>	45
III. <i>Algunos ejemplos de límites a la reelección presidencial en la historia constitucional reciente</i>	49
IV. <i>Estudios anteriores de la Comisión de Venecia sobre los límites a los mandatos presidenciales</i>	65
V. <i>Los estándares internacionales aplicables al derecho de sufragio y de ser elegido</i>	71
VI. <i>¿Existe un derecho humano a la reelección? En caso afirmativo, ¿cuáles son los límites de este derecho?</i>	79
VII. <i>¿Los límites a la reelección restringen indebidamente los derechos humanos y políticos de los candidatos?</i>	85

VIII.	<i>¿Los límites a la reelección restringen indebidamente los derechos humanos y políticos de los electores?.....</i>	91
IX.	<i>¿Cuál es la mejor manera de modificar los límites a la reelección dentro de un Estado constitucional?</i>	97
X.	<i>Conclusión</i>	103

Presentación

CARLOS RAMOS NÚÑEZ

*Director del Centro de Estudios Constitucionales
del Tribunal Constitucional del Perú*

La reelección del presidente de la República ha sido siempre un tema especialmente polémico en el Perú y América Latina. En democracias jóvenes con fuertes inclinaciones al presidencialismo, la reelección, sobre todo inmediata, ha obstruido la rendición de cuentas de los gobiernos y, muchas veces, ha fomentado diversos niveles de corrupción.

11

En un contexto como el nuestro la publicación de este *Informe* de la Comisión de Venecia, que justamente se centra en estudiar la situación de los mandatarios, nos da la oportunidad de discutir con más argumentos el asunto.

El Informe es una respuesta prudente de la Comisión de Venecia a la Organización de Estados Americanos que hizo la consulta, y en él encontramos interesantes argumentos que abordan cuestiones hartamente espinosas: i) ¿se puede hablar de la existencia de un derecho humano a la reelección *per se*?; ii) de ser afirmativa la respuesta a la primera pregunta, ¿cuáles serían los alcances de ese derecho humano; iii) ¿constituye una restricción a un derecho humano de los candidatos impedir la reelección?; ¿cuáles son las limitaciones que se justifican dentro de un Estado constitucional de derecho?

Así, pues, en este texto la Comisión se ocupa de analizar el procedimiento y los límites a la reelección, antes de pronunciarse sobre los estándares que se deben respetar, en el seno de un Estado constitucional de derecho, a la hora de establecer tales limitaciones.

Con la publicación de este Informe, al que se acompaña un prolijo estudio preliminar del profesor Josep Maria Castellá Andreu, el Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional del Perú, cumple con fomentar el debate al tiempo que difunde la opinión de una reconocida institución como la Comisión de Venecia, cuyos informes han aportado siempre audaces ideas.

Estudio preliminar

JOSEP MARIA CASTELLÀ ANDREU
*Profesor titular de Derecho Constitucional,
Universidad de Barcelona y miembro por
España de la Comisión de Venecia*

1. En la sesión de 16 y 17 de marzo de 2018 la Comisión de Venecia aprobó el *Informe sobre los límites a la reelección. Parte I. Presidentes* (CDL-AD(2018)010). Dicho informe será completado con otro sobre la reelección de parlamentarios, autoridades subnacionales y alcaldes, que está previsto que sea debatido y, en su caso, aprobado por el Pleno de la Comisión de Venecia en la sesión de diciembre de 2018. Ambos informes tienen su origen en la petición de realizar un estudio sobre la existencia de un derecho a la reelección, formulada por el Secretario General de la Organización de Estados Americanos, el 24 de octubre de 2017. Concretamente la OEA formulaba cuatro preguntas a la Comisión de Venecia: 1) ¿existe un derecho humano a la reelección?, y en caso afirmativo, ¿qué límites tiene este derecho?; 2) ¿los límites a la reelección restringen los derechos humanos y políticos de los candidatos?; 3) ¿los límites a la reelección restringen los derechos humanos y políticos de los electores?; y 4) ¿cuál es la mejor manera de modificar los límites a la reelección dentro de un Estado constitucional?

2. No ha sido esta la primera vez que la Comisión de Venecia se ha debido pronunciar sobre la reelección y, en particular, la reelección presidencial. Lo había hecho ya en varias ocasiones, sobre todo con ocasión de reformas o cambios constitucionales en algunos Estados del Este de Europa y Asia Central. En unos casos las reformas tenían por objeto eliminar límites a la reelección de sus presidentes: es lo que ocurrió con respecto a Bielorrusia (CDL-AD(2004)029) y Azerbaiyán (CDL-AD(2009)010). En cambio, en el caso de Kirguistán, el cambio se refería a la introducción de una limitación de reelección a un solo mandato (CDL-AD(2010)015). Por último, la Comisión de Venecia también se había referido a dicho asunto, con carácter general, en el Informe sobre la *Democracia, la limitación de mandatos y la incompatibilidad en las funciones públicas* (CDL-AD(2012)027). De todos estos informes se da cuenta en el Informe que ahora se presenta. En ellos la Comisión pondera argumentos a favor y en contra de la reelección presidencial y adopta una posición de gran cautela ante reformas o cambios constitucionales que introducían la posibilidad de más de una reelección del Jefe del Estado en varios Estados con formas de gobierno presidenciales o simipresidenciales. La cautela se convierte en prevención máxima o crítica clara cuando se trata de democracias poco asentadas o «nuevas democracias», precisamente las que han impulsado cambios constitucionales para abolir la limitación de mandatos.

En los documentos anteriormente citados de la Comisión de Venecia sobre el tema se objeta la introducción de más de una reelección tanto por las consecuencias de su previsión para el sistema político, como por el procedimiento en que se llevaba

a cabo tal reforma o cambio constitucional. Respecto a las objeciones de fondo, se alerta del riesgo de afectación al equilibrio de poderes y a la misma democracia («[e]n los sistemas presidenciales, el mandato ilimitado conduce al peligro de tener un ‘monarca republicano’. En los países que no tienen una tradición democrática ni una sociedad civil desarrollada, el mandato ilimitado del Jefe del Estado podría introducir un nuevo César o un nuevo Bonaparte, sin importar el modelo de gobierno», se afirmaba en el último Informe citado, de 2012, pár. 67 y cuya primera frase se repite en el presente Informe, pár. 89). Esto es, se invocaba el argumento democrático o de defensa de la democracia para limitar la reelección presidencial. Siendo más precisos, de democracia constitucional. Al mismo tiempo, los informes citados aluden al procedimiento seguido para la introducción de la reelección presidencial con referendos promovidos e instrumentalizados desde la propia presidencia y con menoscabo de los derechos de la oposición en el Parlamento.

En ausencia de estándares internacionales claros al respecto (en efecto, no hay alusión directa al tema de la reelección en los pactos y convenciones internacionales sobre derechos humanos, tanto en el plano general de las Naciones Unidas como en el regional, sea europeo, sea latinoamericano), la Comisión de Venecia en dichos informes se basa «en primera instancia» en la «práctica internacional» (así la denomina en el párrafo 55 del Informe objeto de presentación). Esto es, en el Derecho comparado y el funcionamiento y efectos prácticos de la regulación en los distintos Estados. A partir de la experiencia comparada, se juzga que la abolición de los límites que evitan la reelección ilimitada (Venezuela, Bielorrusia)

supone «un paso atrás en términos de logros democráticos», mientras que «la introducción de estos límites en la Constitución supone un paso en la dirección correcta» (Estados Unidos, Francia), tal y como se resume en el Informe que ahora se presenta (pár. 57), con base en el Informe sobre Azerbaiyán de 2009. A partir de dicha práctica constitucional comparada, se obtienen principios de aplicación general, que se conectan con principios fundamentales del constitucionalismo liberal-democrático: evitar la concentración de poderes en el Ejecutivo y pretender el equilibrio de poderes, entre los más reiterados, además del principio democrático mismo.

16

Aunque se trata de informes relativos a cambios constitucionales en ciertos países de Europa del Este o Asia Central, en algunos de ellos se menciona ya, de pasada, la situación en regímenes presidenciales de Latinoamérica que suelen prohibir la reelección inmediata (Informe sobre Bielorrusia) y también el referéndum celebrado en Venezuela en 2009, como ejemplo de concentración de amplios poderes en manos del presidente (Informe sobre Azerbaiyán).

3. Siendo este el criterio general sobre la reelección presidencial en la perspectiva de la Comisión de Venecia, es interesante reflexionar acerca de lo que aporta de nuevo el Informe sobre los límites a la reelección de presidentes de 2018, que ahora se comenta. Podríamos destacar tres aspectos: por un lado, se pone el énfasis en si existe o no un derecho humano a la reelección presidencial; por el otro, se toma en cuenta el contexto latinoamericano actual de forma primordial; por último, se presta atención particular al instrumento jurídico idóneo para la regulación de dichos límites a la reelección.

La primera novedad (si bien es cierto que ya se había aludido a la afectación a derechos políticos en los informes previos) es el análisis de la cuestión de la limitación de los mandatos presidenciales desde la *perspectiva de los derechos políticos*, tanto de los candidatos como de los electores. Esta perspectiva de análisis es la que solicita la OEA a la Comisión de Venecia al formular las preguntas, e incide sobre el enfoque que adopta el Informe así como en los parámetros a tener en cuenta por la Comisión de Venecia (la existencia o no de un derecho humano a la reelección en pactos y convenciones internacionales de derechos humanos así como la legitimidad o no de la afectación de las limitaciones a la reelección al contenido de derechos humanos consagrados en el Derecho internacional). Este enfoque tiene su explicación en la forma de abordar la cuestión, sobre todo últimamente, por parte de ciertos tribunales constitucionales o supremos, singularmente en países latinoamericanos.

Esto último nos lleva al segundo aspecto destacado, este de carácter fáctico y que motiva seguramente la apelación a la Comisión de Venecia por parte de la OEA: la utilización del argumento de la limitación de los derechos políticos de candidatos y electores en el *contexto latinoamericano más reciente* para oponerse a la introducción en las constituciones de restricciones a la reelección presidencial. Es lo que sucedió en Bolivia, con la sentencia de su Tribunal Constitucional Plurinacional de noviembre de 2017, que aplicó el control de convencionalidad a los artículos constitucionales que establecen la limitación a dos periodos consecutivos para diversos cargos públicos, entre ellos el de presidente (arts. 156, 168, 285 II y 288). El Tribunal Constitucional dio primacía a la Conven-

ción Americana de Derechos Humanos sobre lo dispuesto en la Constitución boliviana por ser norma más favorable a los derechos humanos y, de este modo, permitió al presidente Morales presentarse a un tercer mandato. Ello sucedía tras el fallido intento de reforma constitucional, que fue rechazada por la mayoría del pueblo en referéndum en febrero de 2016. La reforma había sido impulsada por el partido gubernamental MAS para que el presidente y el vicepresidente pudieran presentarse a un tercer mandato consecutivo.

El caso boliviano es uno de los intentos más recientes de introducir en la Constitución enmiendas que amplían las posibilidades de reelección de sus mandatarios. Pero no es el único y hay otros supuestos en contextos geográficos bien distintos. Si en Bolivia fracasó la propuesta de reforma constitucional en el referéndum, en Turquía fue aprobada por la misma vía (2017), permitiendo que, en caso de disolución anticipada de la Gran Asamblea Nacional y convocatoria de nuevas elecciones durante el segundo mandato presidencial, el presidente pueda candidatear a un tercer mandato. También en China el Congreso en 2018 ha aprobado eliminar el límite de dos mandatos para la elección del presidente. Por el contrario, en Ecuador el referéndum del 4 de febrero de 2018, impulsado por el nuevo presidente Moreno, ha avalado reformar la Constitución para que los altos cargos electivos solo puedan ser reelegidos en una ocasión para el mismo cargo (lo que deroga la anterior enmienda aprobada en 2015, que establecía la reelección indefinida). Pero lo ocurrido en Bolivia, asimismo venía a sumarse a otros casos de pronunciamientos judiciales por parte de tribunales constitucionales o supremos favorables a la no restricción de mandatos, llevados a cabo en

otros Estado latinoamericanos. Las resoluciones se basaban en el respeto a los derechos de participación previstos en la Convención (son los casos polémicos, por las circunstancias en que se emitieron las sentencias, de Nicaragua de 2009 y de Honduras de 2015 singularmente, además del de Ecuador). En cambio, los tribunales superiores habían intervenido en otros supuestos en sentido limitador de la reelección de mandatos, como sucedió en Colombia en 2009 (indicando que no cabía un tercer periodo presidencial).

Lo anterior enlaza con el tercer aspecto a destacar del Informe de marzo de 2018: en él se aborda, de forma directa y en una sección específica, la cuestión del procedimiento o forma de modificación de los límites a la reelección, pronunciándose acerca de qué instituciones han de intervenir y cuál es la vía jurídica más adecuada en el Estado constitucional para llevar a cabo una modificación del régimen de reelección. Ello se debe a la utilización torticera, por parte de mandatarios en el poder que desean continuar ocupando o perpetuarse en el cargo, del recurso al Tribunal Constitucional o Supremo o del referéndum popular de modo plebiscitario. Con el recurso a tales atajos se soslaya en no pocas ocasiones la vía de la reforma constitucional con todas las garantías establecidas en los distintos procedimientos para llevarla a cabo. Además, la utilización de vías fraudulentas para la reforma ha provocado crisis institucionales y políticas graves en varios Estados iberoamericanos. Volveremos al final sobre este punto.

19

4. Antes de fijar nuestra atención en los argumentos utilizados por la Comisión de Venecia en el Informe de marzo de 2018 para rechazar que la limitación a la reelección presidencial contravenga los derechos políticos internacionalmente esta-

blecidos y justificar su previsión por las constituciones como garantía de la democracia misma, puede ser de interés presentar muy sucintamente, a un público no necesariamente familiarizado con dicho órgano, la Comisión de Venecia y sus actividades, sus informes y los efectos de los mismos, en el contexto del constitucionalismo global, y explicar a continuación las características del tipo de intervención de la Comisión de Venecia en un caso como el que nos ocupa (con implicaciones latinoamericanas tan directas).

La *Comisión por la Democracia a través del Derecho*, nombre oficial de la popularmente conocida como Comisión de Venecia, es un órgano consultivo del Consejo de Europa en ámbitos relacionados con el Estado de derecho, la democracia y los derechos humanos. Fue creada en 1990 cuando el muro de Berlín acababa de ser demolido y los hasta entonces Estados socialistas del Centro y Este de Europa empezaban sus transiciones hacia Estados plenamente soberanos, economías de mercado, Estados de derecho y democracias constitucionales y representativas. En este contexto, el ilustre jurista italiano Antonio La Pégola pensó que resultaba oportuno contar con un organismo que prestara asesoramiento jurídico a esas democracias incipientes para la elaboración de sus nuevas constituciones o reformas de las viejas constituciones comunistas, así como para la elaboración de leyes, particularmente en los ámbitos relacionados con poderes del Estado, democracia (régimen electoral, partidos) y desarrollo de los derechos fundamentales y sus garantías jurisdiccionales. El profesor La Pégola se convirtió en el primer presidente de la Comisión de Venecia hasta 2009.

Actualmente la Comisión de Venecia está integrada por miembros de 61 Estados parte, que incluyen no solo a los 47 Estados del Consejo de Europa sino también a otros Estados de los demás continentes, que han sido admitidos al Acuerdo ampliado por la que fue creada la Comisión (por ahora 14 Estados), como Estados Unidos, Israel, Corea del Sur o Argelia, Marruecos o Túnez. Cinco son los Estados latinoamericanos que forman parte de la Comisión: Brasil, Chile, México, Perú y Costa Rica (el último en hacerlo hasta ahora, en 2016). Argentina y Uruguay participan como observadores (como también Canadá, Japón o la Santa Sede). La Autoridad Nacional Palestina tiene un estatuto particular. Sus miembros son expertos (dos por cada Estado parte como regla: un titular y un suplente), normalmente juristas especialistas en Derecho Constitucional, designados por los Estados parte pero independientes de sus gobiernos, de los que no pueden recibir instrucciones (según expresa el Estatuto de la Comisión de Venecia, CDL-AD (2002)027, art. 2). Su mandato dura cuatro años y es renovable. Forman parte de la Comisión profesores universitarios, jueces constitucionales, cargos públicos como defensores del pueblo o responsables de la administración electoral y altos funcionarios. Los Estados iberoamericanos designan jueces constitucionales (México a ministros de la jurisdicción constitucional especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), mientras que predominan los académicos entre los miembros de los Estados de Europa occidental.

Como se puede imaginar, esta composición tan plural, con expertos de Estados con culturas y tradiciones jurídicas tan variadas, enriquece la perspectiva con la que la Comisión

afrenta sus tareas e informes. La Comisión se reúne cuatro veces al año en Venecia, tanto en sesión plenaria de todos sus miembros como en comisiones especializadas, que preparan los trabajos del Pleno (Subcomisión de instituciones democráticas, Subcomisión de derechos fundamentales o la del poder judicial, entre ellas). Entre las subcomisiones figura también la de América Latina, cuyas reuniones a veces se celebran en capitales de Estados latinoamericanos (la última hasta la fecha se celebró en Lima el 25 de octubre de 2016). En esta Subcomisión participan tanto los miembros de la Comisión procedentes de los Estados iberoamericanos como algunos europeos (España entre ellos). También pueden formar parte de esta otros Estados de la región, que no son parte de la Comisión. El Secretariado de la Comisión de Venecia, con sede en Estrasburgo, como el resto de órganos del Consejo de Europa, está formado por un equipo de técnicos de alto perfil jurídico, con el secretario general al frente, que colaboran con el presidente de la institución. El Secretariado se encarga del día a día de la Comisión, prepara las sesiones y los informes con base en las aportaciones de los relatores así como el resto de actividades. Entre ellas merecen destacarse la organización de eventos, la asistencia técnica a Estados y la participación en misiones de diferente tipo (supervisión de elecciones, capacitación de jueces o funcionarios, seminarios académicos), en distintos países sobre temas relacionados con los propios de la Institución.

La actividad seguramente más relevante de la Comisión consiste en la elaboración y aprobación de informes y estudios, ya sea sobre algún asunto de carácter general (destacan en este sentido los estudios sobre temas monográficos como el

Rule of Law check list de 2016, la independencia de los jueces de 2010, o la elaboración de códigos de buenas prácticas sobre un asunto, como en materia de referéndum de 2006, por citar algunos casos destacados), ya sea sobre concretos proyectos de reforma constitucional o de ley en fase de elaboración en algún Estado, por lo general, miembro. La iniciativa corresponde a los propios Estados miembros, a través de sus gobiernos, o al Comité de Ministros, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa o a otros órganos del Consejo de Europa como el Congreso de Autoridades Locales y Regionales. Por convenio la Comisión puede también abordar peticiones de informe procedentes de terceros. Es el caso del Informe que nos ocupa: fue la Secretaría General de la OEA quien lo solicitó. Poco antes había pedido también otro en relación con el Decreto del presidente de Venezuela núm. 2878, de 23 de mayo de 2017 sobre la convocatoria de elecciones para una Asamblea Constituyente (CDL-AD (2017) 024, aprobado definitivamente por la Comisión de Venecia en la sesión de 6 y 7 de octubre de 2017, tras una aprobación preliminar en julio, debido a la urgencia de este). Ojalá nos hallemos ante la intensificación de una colaboración fructífera entre ambas organizaciones. Ello significará que los asuntos iberoamericanos ocupen un papel más relevante en las actividades de la Comisión de Venecia y que las actividades e informes de esta sean más conocidos en el continente americano.

Para la elaboración de cada informe, el secretariado designa unos ponentes o relatores, entre los expertos en la concreta materia que son miembros de la Comisión, a los que a veces se añade algún técnico reconocido en el tema a tratar o algún

antiguo miembro de la Comisión. Los relatores elaboran, con el Secretariado, un borrador que servirá de base a la discusión, primero en la subcomisión correspondiente y después en el Pleno. Este en la práctica aprueba los informes por consenso, sin votar. Los informes utilizan como parámetros jurídicos, a parte de los propios precedentes de la Comisión, el derecho internacional de los derechos humanos (como la Convención Europea de Derechos Humanos del Consejo de Europa o la Convención Americana sobre Derechos Humanos y las resoluciones de sus tribunales), otros instrumentos de *soft law* como recomendaciones de organismos internacionales (empezando por las del Comité de Ministros del Consejo de Europa), y el derecho constitucional comparado. Los informes de la Comisión de Venecia no son vinculantes, y su fuerza persuasiva está en la calidad de los documentos y en el prestigio de la Institución. Esto es, en su *auctoritas*.

La Comisión de Venecia se erige como un observatorio privilegiado del estado actual del derecho constitucional comparado en el mundo y de su funcionamiento real y sus tendencias de evolución. Pero no es solamente una atalaya del derecho comparado en acción, sino que interviene en su elaboración y puesta al día, al ofrecer pautas y criterios jurídicos a Estados en transición a la democracia, o con procesos constitucionales en marcha, o también en casos de reformas legislativas de índole político-constitucional, tanto de las nuevas como de las viejas democracias. Además de la labor de asesoramiento jurídico tan reconocida y valorada respecto a los Estados de Europa del Este, merece destacarse igualmente su incidencia más reciente en la consolidación y fortalecimiento de la de-

mocracia, el Estado de derecho y los derechos humanos en Estados de Asia Central y Norte de África (Túnez es un buen ejemplo de asistencia fructífera en los últimos años).

La labor de la Comisión de Venecia ha sido objeto de críticas, ya sea por exceso de flexibilidad y pragmatismo en la forma de acercamiento a los asuntos (De Visser, 2015, aunque se limite a un estudio de cuatro casos), como por el tipo de aproximación «macro comparatista» que lleva a cabo y que, al basarse en estándares europeos o categorías generales como la de «patrimonio constitucional común», puede incurrir en superficialidad de análisis, al faltar a veces un conocimiento real de los concretos contextos socio-políticos en los que se insertan las reformas constitucionales analizadas (Ponthereau, 2018). En cambio, para comprender su papel y función en el constitucionalismo actual, se ha incluido a la Comisión de Venecia entre los órdenes legales transnacionales (Craig, 2017). Con este término se alude a normas, actores y organizaciones que, basándose en su autoridad, ordenan la interpretación y práctica de la ley más allá de las jurisdicciones nacionales respectivas.

25

En su actuación, la Comisión persigue un equilibrio, para nada fácil, entre el respeto a la soberanía de los Estados y la influencia externa sobre los debates internos de un Estado, y entre el establecimiento de estándares y codificación de buenas prácticas comunes y el respeto a la pluralidad de opciones constitucionales legítimas de los distintos Estados miembros. En materia de derechos humanos, la Comisión de Venecia aplica como parámetro primordial las convenciones internacionales de derechos humanos, en especial el Convenio Europeo de Derechos Humanos y la jurisprudencia de los

tribunales internacionales de derechos humanos, particularmente la del Tribunal de Estrasburgo.

Pero no siempre existen parámetros claros de derecho internacional a disposición de la Comisión de Venecia, y, como ya se ha adelantado, los utilizados en sus informes tienen naturaleza y valor jurídico muy heterogéneos entre sí (así no tiene el mismo efecto la apelación al derecho internacional convencional que a instrumentos de *soft law*). Por ello, en no pocas ocasiones la Comisión crea una doctrina en sus informes, que se convierten a su vez en *soft law*, a través de la cual va acercando los distintos ordenamientos en torno a unos valores (democracia constitucional, respeto y garantía de los derechos fundamentales) y principios jurídicos fundamentales compartidos por el constitucionalismo (separación de poderes, independencia del poder judicial, transparencia en la actividad y financiación de los partidos, centralidad del Parlamento en las reformas constitucionales, por citar solo algunos de los que suelen plantearse a menudo en los informes). La Comisión se suele mostrar muy clara en el respeto y promoción de dichos valores y principios frente a intentos de los Estados de subvertirlos o menoscabarlos. Recuérdese, entre casos recientes que han alcanzado cierta notoriedad pública, los informes de la Comisión de Venecia respecto a la independencia judicial y del Tribunal Constitucional en Polonia (últimamente CDL-AD (2017)031), o respecto a la asunción de nuevos poderes presidenciales en la reforma constitucional de Turquía (CDL-AD (2017)005). Pero, al mismo tiempo, la Comisión suele tener en cuenta el contexto social y político de cada Estado particular, por lo que una posición de respeto al margen de apreciación nacional es aconsejable en relación

con temas vinculados a la tradición nacional o constitucional de un Estado miembro (piénsese por ejemplo en los principios que han de orientar las relaciones Estado y confesiones religiosas o los asuntos de envergadura moral como los relacionados con la familia y el matrimonio, como se puede ver, por ejemplo, en el primero de los informes sobre la reforma constitucional de Georgia, CDL-AD (2017)013).

Así pues, un criterio que nos parece que puede servir para la forma de aproximación de la Comisión de Venecia a los distintos asuntos que le llegan y que evite ciertos conflictos a la hora de abordarlos, es el siguiente: adoptar un posicionamiento beligerante y activo en la defensa del Estado de derecho y la democracia y sus instituciones respectivas, al mismo tiempo que un acercamiento deferente y de *self restrain* en relación con el respeto a las tradiciones nacionales y constitucionales de los Estados miembros, siempre que se asegure la observancia de los derechos fundamentales básicos y un consenso político sustancial en la aprobación de los respectivos documentos constitucionales. De lo contrario se corre el riesgo de «orientar» desde afuera procesos de revisión constitucional o legislativa, sin el respeto debido a la idiosincrasia de cada comunidad política. Y más teniendo en cuenta las tradiciones socio-políticas y culturales tan variadas entre los actuales Estados miembros de la Comisión de Venecia.

5. El caso que nos ocupa, el Informe sobre los límites a la reelección de los presidentes de repúblicas o jefes de Estado, se engloba entre los *informes de carácter general* y relacionados con las *garantías de la democracia*, sin que tenga por objeto el análisis de ninguna situación concreta provocada por una reforma constitucional en marcha en ningún Estado (latinoamericano).

americano) determinado. Por ello lo relevante del mismo es la doctrina general que asienta, sin pretender ser exhaustivo con las referencias a los Estados afectados por la problemática. En efecto, sin salir de la región iberoamericana, faltan Estados en la clasificación del apartado II del Informe o en la referencia a casos relevantes relacionados con la limitación de la reelección o su eliminación del apartado III. Así, los casos de Costa Rica, República Dominicana, Guatemala o Paraguay y, entre los más controvertidos, el de Nicaragua, en donde en 2014 el Congreso aprobó, con los votos sandinistas, una reforma constitucional que establecía la reelección indefinida al tiempo que aumentaba los poderes del presidente, después de que la Corte Suprema de Justicia, con los votos de los magistrados cercanos al sandinismo, en 2009 declarara inaplicable el artículo 147 de la Constitución de 1995, que limitaba la reelección presidencial a dos mandatos no consecutivos.

Por otro lado, el análisis de la situación y la doctrina que asienta el Informe no se limita a las repúblicas presidenciales o semipresidenciales, sino que incluye también a las parlamentarias, aunque obviamente ocupen aquellas un lugar destacado por la problemática particular que entraña la reelección de sus presidentes. Con referencia expresa a las repúblicas presidenciales latinoamericanas, el Informe señala «[l]a historia y el contexto social tienen un efecto directo en las normativas nacionales sobre la reelección y los límites a la reelección, como lo demuestra, por ejemplo, la historia de Latinoamérica, tanto lejana como reciente» (pár. 90). Pero el informe menciona también las repúblicas parlamentarias. En ellas el jefe del Estado o presidente es distinto del presidente del gobierno o primer ministro, y mientras este ostenta la

función de dirección política, al primero corresponden funciones simbólicas o representativas. Aun así, el Informe de la Comisión de Venecia constata como las limitaciones a los mandatos presidenciales en sistemas parlamentarios también son la regla general en sus constituciones, como ocurre con la limitación a dos mandatos consecutivos en Alemania (en Italia es posible la reelección en términos constitucionales, aunque la práctica constante ha sido la de no reelección, con la única excepción de la reelección del presidente Napolitano en 2013, aunque luego solo permaneció dos años de los cinco del segundo mandato). También en los sistemas parlamentarios las restricciones a la reelección presidencial tratan de «evitar la perpetuación en el poder», además de «la devaluación del liderazgo que asume el primer ministro» y pretenden erradicar la tentación de que el presidente «abandone su papel como árbitro *super partes* y entre en la política partidista», particularmente cuando es elegido directamente por el pueblo (como Irlanda), pero también en los supuestos de elección indirecta (pár. 91). En cambio, para la Comisión no se justifica extender esta limitación en el cargo al primer ministro, pues ya existen mecanismos parlamentarios para retirar la confianza (piénsese, por ejemplo, en la moción de censura), «en contraste con los procedimientos rígidos y difíciles de juicio político en los sistemas presidenciales» (pár. 92).

Por último, por el tipo de tema que aborda, la legitimidad del establecimiento de límites a la reelección presidencial y la admisión de una sola reelección, el Informe se sitúa entre los que adoptan una posición activa y beligerante en defensa de principios básicos del Estado de derecho y la democracia constitucional como la no concentración de poderes y el equi-

librio entre estos, que una doble reelección o una reelección ilimitada pondría en serio riesgo. Por ello el espacio para el margen de apreciación nacional se reduce a las concreciones o modalidades legítimas de la limitación de la reelección a partir de las distintas posibilidades habidas: a) prohibición total de reelección, como en la tradición ya centenaria de México o la actual situación de Colombia (además de las de Paraguay y Guatemala); b) limitación de la reelección en periodos consecutivos sin número máximo, como en Chile, Perú o Uruguay; y c) limitación de la reelección a través de un número fijo de dos periodos consecutivos posibles, como en Argentina, Brasil y la República Dominicana (hemos mencionado tanto Estados aludidos en el Informe como otros que no lo son). Para un cuadro general en Latinoamérica nos remitimos a Serrafiero (2010) o Treminio (2013).

30

6. El informe, como se anticipaba al inicio de estas páginas, da respuesta a las cuatro preguntas formuladas por la OEA. Tres de ellas afectan a la existencia o no de un derecho humano a la reelección y, en caso afirmativo, cuáles son los límites de tal derecho, y a si los límites a la reelección restringen indebidamente los derechos de los candidatos y los derechos de los electores. Esta es la cuestión fundamental abordada en el Informe (en los apartados VI, VII y VIII respectivamente), aunque finalmente se borró del título del mismo la mención expresa al «posible derecho individual a la reelección», que en cambio figuraba en el borrador, precisamente para despejar toda duda desde el inicio acerca de una supuesta existencia de tal derecho. El hecho de que este sea el tema a abordar lleva a que el Informe utilice como canon o parámetro destacado el Derecho internacional de los derechos humanos y,

en concreto, que responda a esas preguntas a la luz de los derechos de participación política y de sufragio activo y pasivo reconocidos en el Pacto internacional de derechos civiles y políticos de la ONU y en las convenciones europea y americana de derechos humanos. Además del «análisis comparativo de las constituciones» estudiadas (pár. 101 y 124) y de ciertos documentos de *soft law* (como el Informe final de la OEA sobre las elecciones de Honduras de 2017 o el segundo Informe periódico de Honduras de 2017 del Comité de Derechos Humanos de la ONU).

Respecto a la supuesta *existencia de un derecho a la reelección*, la Comisión de Venecia mantiene una posición que a veces puede parecer no suficientemente clara por los términos en que se expresa (fruto siempre de compromisos entre distintas visiones de los ponentes), aunque en lo sustancial pueda resumirse del siguiente modo: de entrada, se considera que «no existe un derecho humano específico y diferenciado a la reelección» pero al mismo tiempo se entiende que la posibilidad de postularse para un cargo para otro periodo previsto en la Constitución es una «modalidad o una restricción del derecho a la participación política y, específicamente, a contender por un cargo» (pár. 86). Esta restricción al derecho es un límite externo al mismo. Esto es, están vinculados pero son autónomos. Así, para la Comisión se trata de una «*cláusula autónoma* vinculada al derecho de participación política y al derecho de postularse en elecciones» (pár. 85) (el subrayado es añadido). La Comisión llega a esta conclusión partiendo de la idea de que el «contenido exacto de los derechos políticos está definido por las constituciones o por las leyes que las implementan» (pár. 77).

En este punto, el Informe sigue dos pasos en su razonamiento distintas: primero, constata como «[l]as cláusulas de limitación a 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». «Una Constitución comprende no solamente derechos, sino también disposiciones sobre el funcionamiento de las instituciones democráticas». De este modo, se alerta del peligro, hoy tan frecuente, de una vis atractiva hacia la «Constitución de los derechos» de disposiciones de la «Constitución de los poderes», por más relacionadas que estén ambas (pár. 78). Y a continuación, el Informe señala que un análisis de los tratados internacionales, las constituciones y las decisiones judiciales (como posibles fuentes de los derechos fundamentales [cuestión problemática donde las haya, que el Informe pasa de puntillas], en el sentido estricto del término [como derechos reclamables judicialmente y no meras pretensiones o aspiraciones del orden que sean]), «muestra que la reelección no se concibe como un derecho humano.» (pár. 81). Otra cosa es que estén relacionados el derecho fundamental de participación política y la cláusula que establece límites a la reelección, introduciendo una restricción al mismo. Por ello dicha cláusula debe estar justificada, esto es, ha de ser un objetivo legítimo y necesario en una sociedad democrática, y ser razonable (pár. 85). Ahí el Informe introduce la necesidad de aplicar un test de razonabilidad a la hora de enjuiciar la pertinencia de las cláusulas de limitación de la reelección. Lo que justifica esta restricción al derecho, como ya se ha visto y se profundizará a continuación en las respuestas a las dos preguntas siguientes, es «evitar que los titulares en ejercicio de sus funciones «tomen ventaja de su posición para perpetuarse en el poder» (pár. 83).

A continuación el Informe responde a las cuestiones acerca de si los límites a la reelección restringen indebidamente los derechos de los candidatos y los electores. El razonamiento fundamental seguido es común en ambos casos, y desarrolla lo afirmado al responder la primera pregunta. Para la Comisión, el derecho de participación política -como todo derecho, por otra parte- es limitado al disponerse requisitos constitucionales y legales a su ejercicio, tanto por los electores (condiciones legales del derecho de sufragio) como por los candidatos (normas de nominación). En consecuencia, cada sistema político determina en concreto la extensión de dicho derecho a través de sus normas fundamentales.

Así, la Comisión, para abordar esta cuestión, toma en cuenta dos criterios complementarios. En primer lugar, remite a lo dispuesto en cada sistema constitucional: es el pueblo el que establece en la Constitución dicho sistema (pár. 88). De entrada, la constitucionalización de la restricción, en tanto que elegida por el pueblo (pár. 94) o «restricción autoimpuesta al poder del pueblo de elegir libremente a un representante» (pár. 100 y 123), supone un indicio de garantía suficiente aunque no definitivo para justificar dichas restricciones. Cabe entender pues que no se pueden incluir limitaciones de este tipo en normas infraconstitucionales si no existe el mandato de la Norma suprema y que «si el pueblo desea modificar los límites a la reelección, ha de buscarse una enmienda constitucional, acorde con las normas constitucionales aplicables» (pár. 124).

Pero la Comisión no se detiene en la voluntad del pueblo constitucionalizada como justificación única y suficiente, sino que entra a considerar un segundo criterio, este sustantivo: la

razonabilidad de las limitaciones impuestas a los derechos, lo que lleva a valorar la decisión adoptada por el constituyente o el legislador de la reforma constitucional. El énfasis en este punto, se puede explicar por el contexto latinoamericano en que nos encontramos: la afectación a los derechos humanos reconocidos internacionalmente está presente en la formulación de las preguntas y en el juicio de convencionalidad, tan frecuente en tal entorno como extraño en otros. De ahí que el Informe apele a los fines legítimos perseguidos por tales límites, su objetividad, razonabilidad y carácter no discriminatorio (párrafos 87, 93-95) o a que deban ser justificados y necesarios (pár. 103). Estos han de servir para la protección de los derechos humanos (particularmente los derechos de participación), la democracia y el Estado de Derecho, los cuales, recuérdese, «son los tres pilares de la herencia constitucional europea» (pár. 97), y que son los objetivos básicos del Consejo de Europa, en general, y de la Comisión de Venecia, en particular. La protección de estos fines por las limitaciones constitucionalmente establecidas se impone sobre el supuesto derecho del gobernante a seguir en su cargo o de los electores a votarlos. A primera vista, se trata de la ampliación de los derechos de participación y, con ellos, de la democracia, como argumentan sus defensores en las reformas introducidas. Sin embargo, una mirada más atenta, pasa por precisar qué concepto de democracia se maneja.

Sin embargo, los objetivos que pretende la limitación de mandatos, como ya se ha visto, son básicamente reducir el peligro de abuso o concentración de poder por el jefe del Ejecutivo en caso de ejercicio ilimitado del poder, fortalecer la lógica de alternancia, esto es, «proteger a la democracia de

convertirse en una dictadura de facto» (pár. 93), preservar otros principios constitucionales como los controles y equilibrios y la separación de poderes (pár. 96), y fortalecer la competitividad electoral (pár. 102). De este modo, los límites a la reelección «contribuyen a garantizar que las elecciones periódicas sean ‘genuinas’» (de acuerdo con el art. 25 del PIDCyP y el art. 23.1.b de la CADH) (pár. 99 y 123). Por todo lo anterior, abolir los límites a la reelección presidencial «representa un paso atrás en materia de logros democráticos» (pár. 124 y 101). Así pues, la limitación del derecho de sufragio que imponen los límites a la reelección debe considerarse como una «*limitación implícita* que es objetiva y razonable, *dentro del margen de apreciación de los Estados*» (pár. 105, subrayados añadidos).

35

Una de las concreciones del carácter no discriminatorio que ha de tener la regulación es que, en caso de reforma constitucional para introducir o eliminar una limitación a la continuidad en el cargo, esta ha de ser «neutral», lo que se traduce en que los cambios introducidos no beneficien al mandatario en ejercicio (párrafos 95, 110, 120 y 128), sino que sean pro futuro. En esta línea han ido algunos tribunales constitucionales latinoamericanos al abordar la cuestión.

Por último, el Informe aborda, en la respuesta a la cuarta pregunta de la OEA, la cuestión de la vía jurídica idónea para modificar los límites a la reelección en el Estado constitucional. Ha quedado ya claro que la reforma constitucional es el procedimiento jurídico adecuado para ello, porque permite al pueblo volver a decidir sobre la actualización de las reglas de gobierno. También, como se acaba de ver, que cuando se proponen reformas constitucionales que aumenten los pode-

res del Presidente, dichas enmiendas deben tener efecto para los mandatarios futuros y no para el que ejerce sus funciones en el momento de la reforma.

La reforma constitucional se basa en un «amplio consenso», el cual «es crucial para mantener una democracia fuerte y la confianza en las instituciones y los procesos electorales» (pár. 109). En la reforma constitucional interactúan Parlamento y pueblo. Al primero corresponde el protagonismo en el procedimiento de reforma, como ha reiterado la Comisión de Venecia en varios de sus informes (particularmente el *Informe sobre enmiendas constitucionales*, CDL-AD(2010)001), cuestión que resalta Kouznetsov (2018). Pero ¿cuál ha de ser la intervención del pueblo en la misma? El Informe distingue entre el «escrutinio y debate público minucioso» al que ha de someterse la reforma «ya que tiene un impacto significativo en el sistema político, la estabilidad de un país y la confianza en el proceso electoral» (pár. 109), y el referéndum. Sobre la idoneidad de este último instrumento, la Comisión ha mostrado reiteradamente sus reservas. Se acepta que «fortalece la legitimidad de la enmienda constitucional», pero al mismo tiempo es igualmente legítimo que un procedimiento de reforma constitucional incluya o no el referéndum. En ningún caso, y esto es lo fundamental, puede ser un sustituto de una aprobación parlamentaria basada en un amplio consenso: «recorrir a un referendo no debería ser utilizado por el ejecutivo con el fin de eludir los procedimientos parlamentarios de enmienda» (pár. 111 y 128). Los referendos para abolir los límites a los mandatos presidenciales, concluye el Informe, son «particularmente peligrosos» en tanto que suele ser el presidente en ejercicio de sus funciones quien lo pide y el

referéndum se convierte en «una manifestación de los poderes plebiscitarios» de este (pár. 112). De ahí que solo deba recurrirse al referéndum allí donde la Constitución lo requiere, que se haga de acuerdo con el procedimiento establecido, y que «no sirva para eludir los procedimientos parlamentarios o para socavar los principios democráticos fundamentales y los derechos humanos básicos» (pár. 113, con cita al Informe mencionado sobre las reformas constitucionales). Ello es así porque mientras el procedimiento parlamentario de reformas constitucionales exige mayorías cualificadas, el referéndum es expresión de la democracia de mayoría. De este modo se alerta contra la tentación de algunos mandatarios de utilizar la Asamblea constituyente y al pueblo mismo para sacar adelante reformas constitucionales que alteran profundamente las bases políticas de un Estado, no bastando para ello una mayoría cualificada de un mismo grupo sino que requiere un consenso sustancial o lo más amplio posible, que engloba a la oposición (como la Comisión de Venecia ha puesto de relieve en varias ocasiones, como por ejemplo respecto a Hungría, CDL-AD (2013)012).

Por último, la Comisión muestra sus reticencias a la creación judicial de un derecho a la reelección. Cuando el Informe aborda la cuestión de las fuentes de los derechos humanos recuerda que «[o]casionalmente, los tribunales pueden *incluso* reconocer derechos humanos nuevos, aunque la mayoría de ellos derivan o desarrollan un derecho humano ‘nuevo’ a partir de los ya reconocidos en la constitución o el derecho internacional, *debido a las propias restricciones constitucionales de la judicatura*» (pár. 80, subrayados añadidos). En consonancia con esta afirmación de principio sobre el debido *self*

restrain judicial, el Informe sostiene que la intervención de los tribunales constitucionales o supremos no es alternativa, ni substitutoria de, las reformas constitucionales, sino que ha de ser *a posteriori* en su caso. Y solo puede entrar a revisar la adecuación con principios o disposiciones pétreos o inmodificables cuando expresamente estén previstos (pár. 114 y 130).

7. Para concluir, el Informe de la Comisión de Venecia sobre las limitaciones a la reelección presidencial niega que haya un derecho humano autónomo a la reelección y considera legítimo que las constituciones puedan prever una cláusula de restricción de la reelección del Presidente, la cual, en tanto que limitación de los derechos políticos de candidatos y electores, ha de ser objetiva, razonable y no discriminatoria. El objetivo que una cláusula de este tipo persigue es evitar la concentración del poder en el Jefe del Estado y favorecer el equilibrio entre los poderes, para preservar mejor la libertad de los ciudadanos (nunca está de más recordar a Lord Acton: «el poder tiende a corromper y el poder absoluto corrompe absolutamente») y la misma democracia. A lo largo del Informe, se alude en diversas ocasiones al concepto clave en todo lo que se está diciendo de «democracia constitucional» (a no confundir con el de democracia representativa) para referirse a la idea de que los «los poderes de los representantes les son conferidos por el pueblo por conducto de la constitución. Los representantes no pueden ejercer su autoridad sin una delegación constitucional explícita» (pár. 106; también 122). El sometimiento de los poderes públicos a la Constitución, obra de la voluntad popular, es una pieza clave del Estado de Derecho, como también el respeto de aquellos a los derechos

fundamentales de los individuos. De este modo, un entendimiento de la democracia que no se identifique con la democracia de identidad o revolucionaria pasa por la imposición de límites al poder y a su ejercicio, así como por el respeto de tales límites por dichos poderes. Karl Popper, en una lectura atenta de la oración fúnebre de Pericles del siglo V antes de Cristo, recordando los mismos orígenes de la democracia, advierte como se habla allí no solo de quién ha de gobernar, sino también de cómo ha de hacerlo, esto es, de los límites al que gobierna. Por ello importa no solo quién ostenta el poder sino también la forma, sujeta a normas y a límites, en que lo ejerce. Es una lección válida para todas las épocas y pueblos.

No puedo acabar esta introducción sin celebrar antes la publicación en español del *Informe sobre los límites a la reelección. Parte I-Presidentes* y agradecer al Centro de Estudios Constitucionales y, en particular, al Magistrado Don Carlos Ramos, esa iniciativa tan oportuna. Deseo que la lectura del presente Informe incite al conocimiento de otros informes de la Comisión de Venecia, y que pueda contribuir a que el debate sobre la reelección presidencial, tan presente históricamente en los países iberoamericanos y sobre todo en las últimas dos décadas, se encauce por sendas de mejora de la calidad de la democracia constitucional, auténtico patrimonio común que tan necesariamente debemos preservar entre todos, juristas, gobernantes y ciudadanos.

Referencias

CRAIG, Paul (2017), «Constitucionalismo transnacional: la contribución de la Comisión de Venecia», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 40, 2017, pp. 79-109, on line.

DE VISSER, Maartje (2015), «A critical assessment of the role of the Venice Commission in processes of domestic constitutional reform», *The American Journal of Comparative Law*, núm. 63, vol. 4, pp. 963-1008.

KOUZNETSOV, Serguei (2018), «Criterios para una reforma constitucional. 26 años de experiencias comparadas de la Comisión de Venecia», en Josep M. Castellà (edit.), *Parlamentos, ciudadanos y entes territoriales ante la reforma constitucional: ¿quién y cómo participa?*, Tirant lo Blanch, Valencia, p. 149 ss.

PONTHOREAU, Marie-Claire (2018), «'Global constitutionalism' un discours doctrinal homogénéisant. L'apport du comparatisme critique», *Ius Politicum*, núm. 19, on line.

SERRAFERO, Mario Daniel (2010), «Reelección presidencial en América Latina: evolución y situación actual», Academia Nacional de Ciencia Morales y Políticas, Buenos Aires, pp. 1-30, on line.

TREMINIO Sánchez, Ilka (2013), «Las reformas a la reelección presidencial en América Latina», *Estudios Sociológicos del Colegio de México*, vol. XXX, núm. 91, pp. 59-85, on line.

**INFORME SOBRE LOS LÍMITES
A LA REELECCIÓN
PARTE I
PRESIDENTES**



Introducción

1. Mediante una comunicación de fecha 24 de octubre de 2017, el Secretario General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) invitó a la Comisión de Venecia a realizar un estudio sobre el derecho de reelección, dentro del contexto de una mala práctica que se ha venido observando recientemente que consiste en modificar los períodos presidenciales a través de una decisión de las cortes constitucionales y no de un proceso de reforma.
2. La OEA planteó cuatro preguntas:
 - ¿Existe un derecho humano a la reelección? En caso afirmativo, ¿qué límites tiene este derecho?
 - ¿Los límites a la reelección restringen los derechos humanos y políticos de los candidatos?
 - ¿Los límites a la reelección restringen los derechos humanos y políticos de los electores?
 - ¿Cuál es la mejor manera de modificar los límites a la reelección dentro de un Estado constitucional?
3. El Sr. Castellá Andreu, la Sra. Cleveland, el Sr. Hyest, el Sr. Kang, la Sra. M. Otálora Malassis y el Sr. Tuori sirvieron como relatores.

4. Se decidió dividir el estudio en tres partes: (a) los límites a la reelección de los presidentes, (b) de los miembros de los parlamentos y (c) de los representantes electos locales.
5. El presente informe, que se refiere a la primera parte del estudio, fue examinado por el Consejo para Elecciones Democráticas el 15 de marzo de 2018 y posteriormente fue aprobado por la Comisión de Venecia en su 114ª Sesión Plenaria (Venecia, 16 y 17 de marzo de 2018).

Estudio comparativo de los límites constitucionales a la reelección presidencial

6. Se realizó un estudio comparativo de las disposiciones constitucionales sobre los límites a la reelección presidencial en los Estados Miembros de la Comisión de Venecia y otros Estados seleccionados (CDL-REF(2018)009)¹. El estudio incluyó tanto a los regímenes presidenciales (o semipresidenciales) como a los parlamentarios y, en estos últimos, a los presidentes electos tanto directa como indirectamente
7. El examen indica que existen cinco modelos principales de limitaciones a la reelección presidencial:
 - **Ningún límite en absoluto**, ya sea por ausencia de disposiciones en contrario (Azerbaiyán², Bielorrusia³, posiblemente Bolivia⁴, Costa Rica, Chipre, Islandia⁵, Italia⁶) o mediante una disposición específica que permite la reelección ilimitada (Venezuela⁷).

¹ Véase también un cuadro comparativo anterior sobre la limitación de los periodos consecutivos en puestos de elección, CDL-REF(2012)026.

² Limitación eliminada por referendo en 2009.

³ Limitación eliminada por referendo en 2004.

⁴ La situación jurídica no es clara después de que el Tribunal Constitucional declaró la limitación inaplicable en 2017.

⁵ Sistema parlamentario con un Presidente de elección directa.

⁶ Sistema parlamentario con un Presidente de elección indirecta.

⁷ A partir de una enmienda constitucional de 2009.

- **Limitación de los períodos consecutivos (sin número máximo):** Chile, Perú, San Marino⁸, Suiza⁹, Uruguay.
- **Limitación a través de un número fijo (dos) de períodos posibles:** Albania, Argelia, Croacia, Estados Unidos, Grecia, Hungría, Irlanda, Kosovo, la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Montenegro, Polonia, Portugal, Rumania, Serbia, Sudáfrica, Túnez, Turquía.
- **Limitación a través de un número fijo (dos) de períodos consecutivos posibles:** Alemania, Argentina, Austria, Bosnia y Herzegovina, Brasil, Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Israel, Kazajistán, Letonia, Lituania, República Checa, República de Moldavia, Rusia, Ucrania.
- **Prohibición total de la reelección:** Armenia, Colombia, Kirguistán, Malta, México, República de Corea.

46

8. En casi todos los sistemas presidenciales o semipresidenciales analizados, la constitución establece los límites a la reelección presidencial: ya sea su prohibición absoluta (Colombia, México, República de Corea), o un número máximo de dos períodos (Argelia, Estados Unidos, Turquía), o de dos períodos *consecutivos* (Brasil, dos de cuatro años; Francia, dos de cinco años; Kazajistán, dos de cinco años; Rusia, dos de seis años). Las únicas excepciones a la limitación en Europa son Azerbaiyán, Bielorrusia y Chipre, y en Latinoamérica posiblemente Bolivia, Costa Rica y Venezuela.

⁸ Se eligen indirectamente dos *Capitani Reggenti* para un período de seis meses.

⁹ Sistema parlamentario con un Presidente de elección indirecta para un período de un año.

9. En países con sistema parlamentario y presidente de elección directa siempre hay límites a la reelección o a la reelección consecutiva (esta prohibición es absoluta en Armenia y en Malta), con excepción de Islandia. En los sistemas parlamentarios con presidente de elección indirecta se disponen límites, con excepción de Italia, donde la constitución no limita la reelección presidencial, pero existe una práctica consolidada de no-reelección¹⁰.

¹⁰ Como única excepción, el Presidente Napolitano fue reelegido en 2013, pero dimitió dos años después.



III

Algunos ejemplos de límites a la reelección presidencial en la historia constitucional reciente

10. En la siguiente sección se presentan algunos ejemplos seleccionados de cambios constitucionales recientes en países de distintos continentes.

A. Europa

Azerbaiyán

11. En un referendo que se llevó a cabo el 18 de marzo de 2009, los votantes apoyaron abrumadoramente la enmienda constitucional para eliminar el límite de dos períodos presidenciales¹¹. Este cambio fue aplicable para el presidente en funciones.
12. En 2016 una enmienda adicional al artículo 101 aumentó la duración del mandato presidencial de cinco a siete años.
13. El presidente Ilham Aliyev, que ocupa la presidencia desde 2003 tras suceder a su padre, ha sido nominado como candidato del partido gobernante para las próximas elecciones presidenciales en 2018 y convocó a elecciones anticipadas para el 11 de abril de 2018. En caso de ganar, ese sería su cuarto mandato.

49

¹¹ El párrafo 4 del artículo 101 constitucional estableció que «Ninguna persona puede ser elegida para la presidencia de la República de Azerbaiyán en más de dos ocasiones consecutivas.»

Bielorrusia

14. La Constitución de Bielorrusia, enmendada en 1996, estableció un límite de dos períodos presidenciales¹². El 7 de septiembre de 2004, el presidente Lukashenko, en funciones desde 1994, convocó a un referendo para el 17 de octubre de 2004 en el que se les pidió a los votantes que respondieran una sola pregunta: «¿Le permite usted al primer presidente de la República de Bielorrusia, Alexander Grigoryevich Lukashenko, que participe en la elección presidencial como candidato para el cargo de presidente de la República de Bielorrusia y acepta el inciso 1 del artículo 81 constitucional de la República de Bielorrusia con el siguiente texto: ‘El Presidente será elegido directamente por el pueblo de la República de Bielorrusia para un período de cinco años mediante voto universal, libre, equitativo, directo y secreto?’» En realidad, esta pregunta cubría tanto la posibilidad de que el presidente Lukashenko se postulara para un tercer mandato como la enmienda del artículo 81 que eliminaría el límite de dos períodos. El resultado del referendo apoyó abrumadoramente la propuesta.
15. El presidente Lukashenko fue reelegido en 2006, en 2010 y, nuevamente, para un quinto período, en 2015.

¹² El artículo 81 señalaba que «El Presidente será elegido directamente por el pueblo de la República de Bielorrusia para un período de cinco años mediante voto universal, libre, equitativo, directo y secreto. La misma persona puede ocupar la presidencia no más de dos períodos. [...]»

Francia

16. En Francia, el presidente ha sido elegido directamente desde la reforma constitucional de 1962. En 2000, después de un referendo, la duración del período presidencial se redujo de siete a cinco años, vigente a partir de la elección presidencial de 2002.
17. El 23 de julio de 2008 se introdujo un límite de dos períodos presidenciales consecutivos¹³.

Turquía

18. Desde 2007, el presidente de Turquía es elegido mediante voto directo (artículo 101). El mandato es de cinco años y se permite una reelección¹⁴.
19. Tras las enmiendas constitucionales de 2017, si la Gran Asamblea Nacional decide convocar a nuevas elecciones durante el segundo mandato del presidente, este tiene permitido contender para la presidencia para un período más¹⁵.

51

Ucrania

20. La Constitución de Ucrania de 1996 establecía un límite de dos mandatos presidenciales consecutivos¹⁶.

¹³ El artículo 6 de la Constitución francesa dispone que «Nadie puede ejercer más de dos mandatos consecutivos.» Este límite existía ya en la Constitución de la IV República.

¹⁴ Véase el artículo 101 de la Constitución turca.

¹⁵ Véase el artículo 116 de la Constitución turca.

¹⁶ El párrafo 3 del artículo 103 disponía que «La misma persona no puede ocupar la presidencia de Ucrania más de dos períodos consecutivos.»

21. El presidente Leonid Kuchma ganó las elecciones presidenciales en 1994 y la reelección para un período adicional de cinco años en 1999.
22. En 2003, un año antes de las elecciones presidenciales en Ucrania, el debate sobre los mandatos del presidente en funciones dio lugar a una apelación ante la Corte Constitucional del país. En diciembre de 2003, la Corte determinó que la disposición que limitaba la reelección presidencial se aplicaba solamente a las personas elegidas después de la entrada en vigor de la Constitución de Ucrania. Por lo tanto, una persona recién elegida como presidente de Ucrania de acuerdo con la constitución vigente en 1999 tenía derecho de postularse como candidato a la presidencia para la siguiente elección presidencial en 2004.
23. El Sr. Kuchma finalmente decidió no contender para un tercer período consecutivo en 2004.
24. La actual Constitución de Ucrania contiene todavía el límite de dos mandatos presidenciales consecutivos.

52

B. África¹⁷

Argelia

25. La Constitución de Argelia de 1996 establecía un límite de dos períodos presidenciales¹⁸.

¹⁷ Con respecto a África, véanse las estadísticas sobre límites constitucionales a la reelección para mandatarios africanos elaboradas por el Centro de Estudios Estratégicos de África: <https://africacenter.org/spotlight/constitutional-term-limits-african-leaders/>

¹⁸ El artículo 74 de la Constitución de 1996 señalaba que «La duración del

26. En noviembre de 2008 se eliminó este límite mediante una revisión constitucional¹⁹.
27. El presidente Bouteflika fue elegido en 1999, luego en 2004, en 2009 y para un cuarto período en 2014.
28. En 2016 se reintrodujo el límite de dos períodos²⁰.

C. Asia

Kirguistán

29. La Constitución de Kirguistán de 2007 determinaba que la misma persona no podría ser elegida para más de dos períodos *consecutivos*. En 2010 se introdujo un límite de dos períodos presidenciales²¹.

República de Corea

30. La actual Constitución de la República de Corea, adoptada en 1987 tras el éxito del levantamiento democrático, establece la elección directa del presidente para un único mandato de cinco años²². Desde entonces han ocurrido varias transferencias pacíficas de poder.

mandato presidencial es de cinco años. El Presidente de la República puede ser reelegido una sola vez.»

¹⁹ Ley No. 08-19 del 15 de noviembre de 2008.

²⁰ El artículo 88 de la Constitución argelina establece actualmente que «La duración del mandato presidencial es de cinco años. El Presidente de la República puede ser reelegido una sola vez.»

²¹ El artículo 61 de la actual Constitución de Kirguistán dispone que «1. El Presidente será elegido por los ciudadanos de la República de Kirguistán para un período de 6 años. 2. Una misma persona no podrá ser elegida para la presidencia en dos ocasiones [...]»

²² El artículo 70 de la Constitución dispone que «El mandato presidencial es de cinco años y el Presidente no puede ser reelegido.»

D. Las Américas

Estados Unidos

31. Históricamente, Estados Unidos tenía la costumbre de limitar la presidencia a dos períodos, costumbre que se inició con el primer presidente de Estados Unidos, George Washington, quien decidió no postularse como candidato después de su segundo mandato.
32. La Declaración de Derechos del Estado de Virginia, adoptada el mismo año que la Declaración de Independencia de Estados Unidos, limitaba los mandatos sucesivos y establecía que para que los miembros de los poderes ejecutivo y legislativo «no incurran en prácticas opresivas han de sentir las cargas del pueblo y participar de ellas, recuperando cada cierto tiempo su condición privada y volviendo al cuerpo del que procedan y las vacantes se cubrirán mediante elecciones frecuentes, incuestionables y regulares en las que todos o parte de los antiguos miembros podrán ser de nuevo elegibles o inelegibles, según lo dispongan las leyes» (Declaración de Virginia, artículo 5).
33. El presidente Franklin Delano Roosevelt ha sido el único presidente estadounidense que ha gobernado más de dos períodos. Después de que fuera elegido para un cuarto mandato, el Congreso adoptó la vigésima segunda enmienda a la Constitución, que establece que ninguna persona podrá ser elegida para la presidencia en más de dos ocasiones.

Bolivia

34. El actual presidente Morales fue elegido por primera vez en 2005 de acuerdo con el régimen constitucional anterior²³. En 2009 se adoptó una nueva Constitución según la cual se estableció el mandato presidencial de cinco años y se limitó a una sola reelección consecutiva²⁴. De acuerdo con este nuevo régimen constitucional, el presidente Morales fue reelegido en 2009 y 2014 (el Tribunal Constitucional falló que su primer mandato no contaba porque había ocurrido antes de que se impusiera la limitación de los períodos).
35. En un referendo llevado a cabo el 21 de febrero de 2016, una propuesta de enmienda constitucional que les habría permitido al presidente y al vicepresidente contender para un tercer período consecutivo fue rechazada por una estrecha mayoría del 51,3%.
36. El partido gobernante (MAS) impugnó la constitucionalidad del límite a dos períodos consecutivos. En su sentencia de noviembre de 2017, el Tribunal Constitucional Plurinacional ejerció un control de convencionalidad de los artículos constitucionales²⁵ 156, 168, 285 y 288 en relación con la

²³ El artículo 87.I de la Constitución de Bolivia de 2004 determinaba que «El mandato improrrogable del Presidente de la República es de cinco años. El Presidente puede ser reelegido por una sola vez después de transcurrido cuando menos un período constitucional.»

²⁴ El artículo 168 de la Constitución de Bolivia dispone que «El periodo de mandato de la Presidenta o del Presidente y de la Vicepresidenta o del Vicepresidente del Estado es de cinco años, y pueden ser reelectas o reelectos por una sola vez de manera continua.»

²⁵ Véanse los artículos 156 (límite a la reelección de los asambleístas), 168 (límite a la reelección del Presidente y el Vicepresidente), 285.II (límites a la elección de las autoridades ejecutivas de los gobiernos autónomos) y 288 (lími-

Convención Americana sobre Derechos Humanos y estableció que la protección de los derechos políticos que otorga este tratado internacional es más favorable que la que ofrece la Constitución. De hecho, según el Tribunal Constitucional, el párrafo 2 del artículo 23 de la Convención solamente permite un conjunto exhaustivo de limitaciones (*numerus clausus*), exclusivamente «por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental o condena, por juez competente, en proceso penal». Puesto que la Constitución de Bolivia prescribe que los tratados internacionales que representan la norma más favorable para los derechos humanos tienen que aplicarse y prevalecer incluso por encima de la Constitución misma, el Tribunal concluyó que, con respecto a los derechos políticos, se debería aplicar la Convención Americana de forma preferente a los artículos 156, 168, 285. II y 288²⁶.

56

Colombia

37. El artículo 197 de la Constitución de Colombia de 1991 establecía la prohibición absoluta de la reelección presidencial²⁷. Este artículo fue enmendado en 2004 y se fijó como límite una reelección (la llamada «cláusula de reelección inmedia-

tes a la elección de los integrantes de los Concejos y Asambleas de los gobiernos autónomos).

²⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional Plurinacional, TCP-0084/2017, 14 de diciembre de 2017, disponible en: <https://edwinfigueroag.files.wordpress.com/2017/12/sentencia-0084-2017-tcp-bolivia-reeleccion-evo-morales.pdf>

²⁷ El artículo 197 señalaba que «No podrá ser elegido Presidente de la República el ciudadano que a cualquier título hubiere ejercido la Presidencia.»

ta)»²⁸. La enmienda también introdujo cláusulas dirigidas a nivelar el terreno de juego político en vista de las ventajas que tiene el presidente en funciones en términos de recursos, acceso a los medios y visibilidad. La Corte Constitucional confirmó la reforma alegando que permitir la reelección inmediata del presidente en funciones para un período adicional no significaba una «sustitución» del régimen constitucional y por lo tanto era constitucional y podía ser aprobado por el Congreso. De acuerdo con esta reforma se aceptó que el presidente Uribe asumiera un segundo mandato.

38. En 2009, al enfrentar otra enmienda constitucional que habría permitido un tercer período presidencial consecutivo, la Corte falló en contra: dos períodos presidenciales no significaban una sustitución del sistema constitucional, pero tres períodos sí.
39. El actual presidente Santos está sirviendo su segundo mandato (2014-2018) y dejará el cargo en 2018.
40. En 2015, el artículo 197 constitucional fue enmendado nuevamente para volver a la prohibición absoluta de la reelección de 1991 y se añadió que este cambio solamente podría ser reformado o derogado mediante referendo de iniciativa popular o asamblea constituyente²⁹.

²⁸ El artículo 197 modificado disponía que «Nadie podrá ser elegido para ocupar la Presidencia de la República por mas de dos períodos.» Una disposición transitoria señalaba que «Quien ejerza o haya ejercido la Presidencia de la República antes de la vigencia del presente Acto Legislativo sólo podrá ser elegido para un nuevo período presidencial.»

²⁹ El artículo 197 enmendado vigente dispone que «No podrá ser elegido Presidente de la República el ciudadano que a cualquier título hubiere ejercido la Presidencia. [...] La prohibición de la reelección solo podrá ser reformada o derogada mediante referendo de iniciativa popular o asamblea constituyente.»

41. La imposibilidad para que el Congreso modificara los límites a la reelección presidencial fue impugnada ante la Corte Constitucional, que sin embargo se rehusó a fallar al respecto por motivos formales³⁰.

Ecuador

42. Durante su primer mandato, el presidente Rafael Correa convocó a una Asamblea Constituyente que promulgó la Constitución de 2008, que incluye la limitación a una reelección presidencial³¹. De conformidad con esta disposición, ocupó el cargo durante dos mandatos más, en 2009 y 2014.

43. El 4 de diciembre de 2015, la Asamblea Nacional de Ecuador aprobó una enmienda constitucional que eliminó los límites a la reelección presidencial a partir de 2021. Esta enmienda, junto con otras 15, fue aprobada por un votación de 100-8 en la legislatura, en la que el partido del presidente Rafael Correa, Alianza País, tenía una mayoría de dos terceras partes. Se incluyó una disposición transitoria para que la reforma entrara en vigor después de las elecciones presidenciales de mayo de 2017. El presidente Correa, en funciones desde 2007 y hasta el final de su segundo mandato en 2017, se comprometió a no contender nuevamente en 2021 a pesar de que según la nueva enmienda le permitía hacerlo³².

³⁰ Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/C-230-16.htm>

³¹ El artículo 144 señalaba que «La Presidenta o Presidente de la República permanecerá cuatro años en sus funciones y podrá ser reelecto por una sola vez.»

³² <http://www.jurist.org/paperchase/2015/12/ecuador-lawmakers-end-presidential-term-limits.php>

44. La Corte Constitucional había afirmado que la eliminación de los límites a la reelección presidencial no alteraba los fundamentos constitucionales básicos ni la organización del Estado y no restringía derechos —por el contrario, ampliaba los derechos de participación—, de tal manera que podía ser procesada como reforma constitucional por conducto del poder legislativo.
45. En mayo de 2017, Lenín Moreno fue elegido para la presidencia y decidió convocar a un referendo en el que, entre otras cosas, se preguntó si se debía enmendar nuevamente la Constitución para limitar la reelección a una sola.
46. En el referendo, que se llevó a cabo el 4 de febrero de 2018, un 64% de los ecuatorianos votó en favor de la pregunta 2, que modificaría la Constitución para que todos los funcionarios electos solamente pudieran ser reelegidos una sola vez para el mismo cargo, con lo que se anuló la enmienda constitucional de 2015 que había eliminado los límites a la reelección presidencial. Por ende, no se le permitirá al expresidente Correa contender por la presidencia en las elecciones de 2021.

Honduras³³

47. El 22 de abril de 2015 la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia resolvió dos acciones de inconstitucionalidad que hicieron posible la reelección presidencial indefinida

³³ Extracto del *Informe Final sobre las elecciones generales en Honduras*, Misión de Observación Electoral, Organización de los Estados Americanos, 26 de noviembre de 2017, pág. 6, disponible en: <http://scm.oas.org/pdfs/2017/CP38551 SMOEH.pdf>

en Honduras. A través de ese fallo, la Corte dio respuesta a un recurso interpuesto por 15 diputados, casi todos del Partido Nacional, contra el segundo párrafo del artículo 239³⁴ y el numeral 5 del artículo 42³⁵ de la Constitución de la República y contra el artículo 330 del Código Penal, así como al recurso presentado por el expresidente Rafael Callejas para que se declarara la inaplicabilidad del artículo 239 de la Constitución de la República³⁶.

48. La sentencia decretó la inconstitucionalidad del artículo 330 del Código Penal, que establece penas privativas de libertad para quienes busquen reformar los artículos constitucionales que impiden la reelección presidencial. La Corte consideró que ese artículo restringía indebidamente la libertad de expresión y contradecía los principios establecidos en la Constitución y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

³⁴ Artículo 239. El ciudadano que haya desempeñado la titularidad del Poder Ejecutivo no podrá ser Presidente o Vicepresidente de la Republica. El que quebrante esta disposición o proponga su reforma, así como aquellos que lo apoyen directa o indirectamente, cesarán de inmediato en el desempeño de sus respectivos cargos y quedarán inhabilitados por diez (10) anos para el ejercicio de toda función pública.

³⁵ Artículo 42. La calidad de ciudadano se pierde: [...] 5. Por incitar, promover o apoyar el continuismo o la reelección del Presidente de la Republica; [...].

³⁶ Sentencias con registros 1342-2014 y 243-2015, acumulados, presentadas por los Diputados José Oswaldo Ramos Soto, Oscar Arturo Álvarez Guerrero, David Guillermo Chávez Madison, Antonio Cesar Rivera Callejas, José Tomás Zambrano Molina, José Celin Discua Elvir, Miguel Edgardo Martínez Pineda, Rodolfo Irias Navas, Mario Alonso Pérez López, Milton Jesús Puerto Oseguera, Román Villeda Aguilar, Juan Carlos Valenzuela Morlina, Welsy Linea Vásquez, José Francisco Rivera Hernández y Edwin Roberto Pavón León, así como el expresidente Rafael Leonardo Callejas Romero.

49. Al mismo tiempo, declaró inaplicables el numeral 5 del artículo 42, relativo a la promoción de la reelección del presidente, y el 239, sobre la inhabilitación o cesión de su cargo de cualquier persona que proponga la reelección. Por extensión, estableció la inaplicabilidad del último párrafo del artículo 4, referente a que dicha infracción constituye un delito de traición a la patria³⁷. Sin embargo, mantuvo vigente el párrafo anterior, que obliga a la alternabilidad en el ejercicio de la presidencia de la República. Por último, declaró la inaplicabilidad del artículo 374, referente a la imposibilidad de reformar ciertos artículos pétreos de la Constitución³⁸.
50. La Corte Suprema mantuvo que las cláusulas que prohibían la reelección presidencial estaban en conflicto con la libertad de expresión y conciencia y limitaban indebidamente la participación política y el debate. Sostuvo también que la restricción de la libertad humana que plantea la prohibición de la reelección presidencial podría ser aceptada en principio si se consideraba razonable y socialmente necesaria. Sin embargo, a pesar de que esta prohibición había sido razonable y beneficiosa para la democracia en períodos anteriores de la historia hondureña, esto ya no era cierto desde que el país

³⁷ Artículo 4. La forma de gobierno es republicana, democrática y representativa. Se ejerce por tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, complementarios e independientes y sin relaciones de subordinación. La alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la Republica es obligatoria. La infracción de esta norma constituye delito de traición a la Patria.

³⁸ El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en sus Observaciones finales sobre el segundo informe periódico de Honduras del 24 de julio de 2017, le pidió a Honduras «Respetar el criterio de elegibilidad establecido en la Constitución, en particular el de la limitación del mandato presidencial.» (CCPR/C/HND/CO/2), párr. 45 d).

había estabilizado su democracia a través de la alternancia ininterrumpida desde 1982³⁹.

Venezuela

51. La Constitución de Venezuela de 1990 contenía un límite de dos períodos presidenciales consecutivos⁴⁰. Hugo Chávez fue elegido como presidente por primera vez en 1999, pero bajo la nueva Constitución promulgada en ese año, le fue posible contender para los siguientes dos mandatos de conformidad con la versión original del artículo 230, que regía la reelección presidencial.
52. En 2007, el presidente Chávez propuso un conjunto de enmiendas constitucionales, que fue ampliado por la Asamblea Nacional. Entre las reformas propuestas por Chávez (primer bloque de reformas) se contaba la modificación del artículo 230 a fin de ampliar el mandato presidencial de seis a siete años y eliminar las limitaciones a la reelección. En un referendo que se llevó a cabo ese año, la enmienda constitucional fue rechazada por el 50,65% de los votantes.
53. En 2009 se sometió nuevamente a referendo el tema de la reelección con la siguiente pregunta: «¿Aprueba usted la enmienda de los artículos 160, 162, 174, 192 y 230 de la Constitución de la República, tramitada por la Asamblea Nacional, que amplía los derechos políticos del pueblo con el fin de permitir que cualquier ciudadano o ciudadana, en ejercicio

³⁹ Disponible en: <http://www.poderjudicial.gob.hn/Documents/falloS-CONS23042015.pdf>

⁴⁰ Artículo 230. El período presidencial es de seis años. El Presidente o Presidenta de la República puede ser reelegido o reelegida, de inmediato y por una sola vez, para un nuevo período.

de un cargo de elección popular, pueda ser sujeto de postulación como candidato o candidata para el mismo cargo por el tiempo establecido constitucionalmente dependiendo exclusivamente del voto popular?» En esta ocasión, la enmienda constitucional fue aprobada por el 54,86% de los votantes.

54. En 2012, Chávez fue reelegido para un cuarto período presidencial consecutivo.



Estudios anteriores de la Comisión de Venecia sobre los límites a los mandatos presidenciales

55. En varias opiniones sobre países específicos, la Comisión de Venecia ha valorado positivamente la limitación de los mandatos presidenciales. En Bielorrusia se eliminó el límite tras un referendo realizado el 17 de octubre de 2004. En su opinión sobre el referendo (CDL-AD(2004)029), la Comisión de Venecia adoptó una postura crítica hacia la eliminación de este límite. La Comisión apeló, en primera instancia, a la práctica internacional:

65

En aquellas democracias en las que el Presidente ejerce importantes funciones de Estado, un sistema de frenos y contrapesos constitucionales asegura que no pueda ejercer poderes arbitrarios mientras esté en funciones y, en cualquier caso, el período del mandato es limitado. Las constituciones de los países democráticos con sistemas de gobierno presidenciales, como los que existen particularmente en Latinoamérica, prohíben de modo general la reelección inmediata de un presidente en funciones o al menos la limitan a un período adicional, como es el caso de la Constitución vigente en la actualidad en Bielorrusia. Incluso las democracias en las que las funciones presidenciales son en gran medida ceremoniales tienden a limitar la posibilidad de mandatos continuos. La inconveniencia de que los períodos presidenciales sean ilimitados se reconoce en las democracias nuevas (por ejemplo, en las Repúblicas de Albania, Armenia, Lituania,

Polonia, Rusia, Sudáfrica, Ucrania, etc.) así como en las democracias antiguas (párr. 12).

56. Adicionalmente, la Comisión evocó el tema del equilibrio distorsionado del poder en Bielorrusia:

En Bielorrusia, donde el equilibrio de poderes entre los órganos de gobierno está distorsionado y domina el poder en manos del Presidente, es particularmente indeseable que se cree un sistema en el que el desequilibrio de poderes esté de hecho institucionalizado en la persona del mandatario en funciones (párr. 13).

57. En su Opinión sobre el Proyecto de Enmiendas a la Constitución de la República de Azerbaiyán⁴¹, la Comisión de Venecia señaló que «en un país con un sistema presidencialista (o en ocasiones semipresidencial), el poder tiende a concentrarse en el presidente, mientras que los poderes legislativo y judicial son relativamente más débiles. Por lo tanto, el cambio periódico del presidente a través del proceso de elección es el método perfecto para evitar una excesiva concentración de poder.⁴² Considerando que «Azerbaiyán, cuya Constitución prevé un sistema presidencialista de gobierno, indudablemente es un país en el que se concentran amplios poderes en manos del presidente, dados los pocos controles y equilibrios existentes, era... lógico que el texto constitucional original de Azerbaiyán estableciera un límite de dos períodos»⁴³. La Comisión señaló que, como regla general, la abolición de

⁴¹ CDL-AD(2009)010.

⁴² *Ibid.*, párr. 10.

⁴³ *Ibid.*, párr. 12.

los límites existentes que evitan la reelección ilimitada del presidente es un paso atrás en términos de logros democráticos. Sobre este punto, la Comisión hizo referencia a los referendos constitucionales que se llevaron a cabo en 2009 en Venezuela y en 2004 en Bielorrusia. En cambio, la introducción de estos límites en la constitución supone un paso en la dirección correcta. Aquí se hizo referencia a Estados Unidos y a Francia. Volviendo a Azerbaiyán, la Comisión resaltó que «las limitaciones constitucionales explícitas en los periodos presidenciales sucesivos son particularmente importantes en países donde las estructuras democráticas y sus presupuestos culturales no se han consolidado todavía»⁴⁴. La Comisión concluyó que la eliminación de los límites actuales en el artículo 101(V) constitucional podrían parecer entonces un grave retroceso en el trayecto hacia una democracia consolidada.

58. En su opinión sobre Azerbaiyán, la Comisión también abordó dos contraargumentos. En el primero, la eliminación del límite de dos períodos fortalecería la libertad de los electores para elegir a su presidente. En opinión de la Comisión, aunque este argumento podría parecer un tanto atractivo, por lo menos en teoría, en la práctica son necesarias las limitaciones explícitas, porque un presidente en ejercicio de sus funciones fácilmente puede utilizar diversos medios plebiscitarios para fortalecer su posición y asegurar su reelección. La Comisión argumentó que las limitaciones constitucionales a los períodos sucesivos tienen como fin «limitar el riesgo de consecuencias negativas para la democracia derivadas del hecho de que

⁴⁴ *Ibid.*, párr. 16.

una misma persona tenga posibilidad de ocupar la presidencia durante un tiempo excesivo»⁴⁵.

59. La Comisión también rechazó la comparación con el cargo de primer ministro en los sistemas parlamentarios, cuyo mandato no es limitado. La Comisión señaló que los mecanismos parlamentarios generalmente aseguran una rotación democrática en la Oficina del Primer Ministro, pero que estos mecanismos obviamente no extienden su influencia a la presidencia.
60. En su Opinión sobre el Proyecto de Constitución de la República de Kirguistán⁴⁶, la Comisión de Venecia acogió favorablemente la limitación a un período, argumentando que esta disposición estaba orientada a prevenir el establecimiento de estructuras autoritarias: si un presidente no tiene oportunidad de ser reelegido de inmediato, no existirá el incentivo de desarrollar una base de poder fuerte y aplastar a la oposición.
61. En su Informe sobre la Democracia, la Limitación de los Mandatos y la Incompatibilidad de las Funciones Políticas⁴⁷, la Comisión presentó un estudio de las constituciones de sus Estados Miembros y concluyó que en la mayoría de los casos, las constituciones de los países miembros del Consejo de Europa, así como las de aquellos países que no son miembros del Consejo de Europa, contienen disposiciones que limitan el tiempo del mandato del presidente del país, otorgando el derecho a una reelección.

⁴⁵ *Ibid.*, párr. 14.

⁴⁶ CDL-AD(2010)015.

⁴⁷ CDL-AD(2012)027.

62. El informe resumió los argumentos en favor y en contra de las limitaciones como sigue: «Los críticos afirman que la sustitución frecuente de los titulares de cargos públicos (políticos) en el país puede incidir negativamente en la calidad y en la continuidad de las políticas públicas y que genera considerable incertidumbre política. Quienes apoyan los mandatos limitados consideran que es un aspecto positivo del sistema porque asegura un flujo de ideas frescas y el pluralismo en el pensamiento político, evita la hegemonía política y, más aún, elimina el concepto de lo irremplazable del ámbito político»⁴⁸. De acuerdo con el informe, los argumentos en contra de los mandatos limitados se concentran en su mayor parte alrededor de la idea de que los ciudadanos tienen derecho de decir quién los gobernará, de que son los únicos que tienen derecho a una elección libre y absoluta de sus políticos y de que cuando el pueblo quiere que una persona lo gobierne durante un plazo más prolongado, se le debería dar ese derecho. El argumento democrático en contra de los mandatos ilimitados se resume así: «[...] el mandato ilimitado abre la puerta al fortalecimiento fáctico del puesto de Jefe de Estado en los sistemas parlamentarios, e incluso más en los sistemas semipresidenciales. En los sistemas presidenciales, el mandato ilimitado conduce al peligro de tener un ‘monarca republicano’. En los países que no tienen una tradición democrática ni una sociedad civil desarrollada, el mandato ilimitado del Jefe de Estado podría introducir un nuevo César o un nuevo Bonaparte, sin importar el modelo de gobierno»⁴⁹.

⁴⁸ *Ibid.*, párr. 62.

⁴⁹ *Ibid.*, párrs. 66-67.

63. Como conclusión, y debido a los riesgos para el equilibrio de poderes e incluso para la democracia misma que representa la posibilidad de que el Presidente en funciones sea reelegido más de una vez, la Comisión de Venecia ha expresado claramente su postura crítica hacia las disposiciones constitucionales que permiten más de una reelección del jefe de Estado en sistemas presidenciales o semipresidenciales.

Los estándares internacionales aplicables al derecho de sufragio y de ser elegido

64. El artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (adoptada por la ONU en 1948) declara que:

- (1) *Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.*
- (2) *Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.*
- (3) *La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.*

71

65. El artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (adoptado por la ONU en 1966) establece que:

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- (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;

(c) *Tener acceso, en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país.*

66. En su Observación General sobre el artículo 25 de este Pacto, el Comité de Derechos Humanos señala el nexo entre los derechos electorales pasivos y activos: la realización efectiva del derecho y la posibilidad de postularse para cargos electivos garantiza que todas las personas con derecho de voto puedan elegir libremente entre distintos candidatos. Esta Observación General también subraya que toda restricción al derecho de postularse en elecciones, como la fijación de una edad mínima, deberá basarse en criterios objetivos y razonables. Las personas que de otro modo reúnan las condiciones exigidas para postularse en elecciones no deberán ser excluidas mediante la imposición de requisitos irrazonables o de carácter discriminatorio, como el nivel de instrucción, el lugar de residencia o la descendencia, o a causa de su afiliación política⁵⁰.

72

67. El párrafo 1 del artículo 2 del Pacto prohíbe la discriminación:

Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra

⁵⁰ Observación General No. 25: El derecho a participar en los asuntos públicos, al voto y al acceso a funciones públicas en condiciones de igualdad (artículo 25), CCPR/C/21/Rev.1/Add.7.

índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

68. El derecho a las elecciones libres, garantizado en el artículo 3 del Protocolo 1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, cubre solamente el «cuerpo legislativo» y no la presidencia (excepto por la posibilidad teórica de que la presidencia pudiera interpretarse como parte del cuerpo legislativo)⁵¹. Así pues, en el caso de *Sejdic y Finci*, con respecto a la presidencia, se examinó la posición de los solicitantes a la luz de la prohibición general de la discriminación en el artículo 1 del Protocolo 12⁵², que señala que:

1. *El goce de todos los derechos reconocidos por la ley ha de ser asegurado sin discriminación alguna, en particular por razones de sexo, raza, color, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación.*

73

⁵¹ Véase la Guía sobre el artículo 3 del Protocolo 1 del Convenio Europeo, párrafo 4: «En lo que concierne a las elecciones presidenciales, el Tribunal considera que las prerrogativas del Jefe de Estado no pueden interpretarse como una forma de «cuerpo legislativo» en el sentido del artículo 3 del Protocolo 1. No obstante, no excluye la posibilidad de aplicar el artículo 3 del Protocolo 1 a las elecciones presidenciales. En caso de establecerse que las funciones del Jefe de Estado en cuestión comprenden la iniciativa legislativa y la facultad de adoptar leyes, o incluyen las amplias prerrogativas de controlar la promulgación de leyes o el poder de censurar a los órganos legislativos principales, podría entonces considerarse que es un «cuerpo legislativo» en el sentido del artículo 3 del Protocolo 1 (*Boskoski vs. la Antigua República Yugoslava de Macedonia (dec)*; *Brito Da Silva Guerra y Sousa Magno vs. Portugal (dec)*). Esta posibilidad, empero, jamás se ha utilizado e incluso no ha sido evocada en casos ulteriores (*Paksas vs. Lituania [GC]*; *Anchugov y Gladkov vs. Rusia*, párrs. 55-56).»

⁵² TEDH, *Sejdic y Finci vs. Bosnia y Herzegovina*, sentencia del 22 de diciembre de 2009, Solicitudes nos. 27996/06 y 34836/06.

2. *Nadie podrá ser objeto de discriminación por parte de cualquier autoridad pública, basada en particular en los motivos mencionados en el apartado 1.*

69. Desde el caso de *Gitonas y otros vs. Grecia*⁵³, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos sostiene que el derecho de ser elegido no es absoluto, sino que incluye «limitaciones implícitas» impuestas por los Estados —como motivo de inelegibilidad— para asegurar la equidad entre los candidatos y proteger al electorado de presiones de los funcionarios a cargo.

70. El artículo 23(1b) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) garantiza el derecho a participar en el gobierno y establece que:

74

1. *Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:*
 - 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) *de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.*
2. *La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma,*

⁵³ TEDH, *Gitonas y otros vs. Grecia*, sentencia del 1 de julio de 1997, Solitud No. 18747/91; 19376/92; 19379/92.

instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

71. El artículo 23(2) de la Convención Americana, que limita los motivos por los que es posible restringir el goce de los derechos señalados en el párrafo 1, tiene como único propósito a la luz de la Convención en su totalidad y de sus principios esenciales: evitar la posibilidad de discriminación en contra de los individuos en el ejercicio de sus derechos políticos.
72. Adicionalmente a lo anterior, de acuerdo con los casos contenciosos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el artículo 23 de la Convención impone ciertas obligaciones específicas al Estado. Desde el momento en que el artículo 23(1) establece que el derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos puede ser ejercido directamente o por medio de representantes libremente elegidos, el Estado tiene una obligación positiva que se manifiesta en el deber de llevar a cabo ciertas acciones o conductas y de adoptar medidas que se derivan de la obligación de garantizar el ejercicio libre y pleno de los derechos humanos a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción (artículo 1(1) de la Convención) y de la obligación general de adoptar disposiciones en su derecho interno (artículo 2 de la Convención). Esta obligación positiva consiste en diseñar un sistema que permita elegir a los representantes que conducirán los asuntos públicos. Ciertamente, para que se ejerzan los derechos políticos, la ley debe establecer normas más allá de las relacionadas con ciertas limitaciones del Estado para restringir estos derechos, establecidos en el artículo 23(2). Los Estados deben organizar sus sistemas electorales y establecer un número complejo de condiciones y trámites para hacer posibles el ejercicio del derecho

de sufragio y el derecho de ser elegido. El establecimiento y la aplicación de los requisitos para ejercer los derechos políticos no son por sí mismos una restricción indebida de los derechos políticos. Sin embargo, el poder de los Estados para reglamentar o restringir los derechos no es discrecional, sino que lo limita el derecho internacional, que requiere que se cumpla con ciertas obligaciones que, si no se respetan, hacen que la restricción sea ilegal y contraria a la Convención Americana. Las condiciones y requisitos que deben cumplirse al reglamentar o restringir los derechos y libertades plasmados en la Convención son: la legalidad de la medida restrictiva; el propósito de la medida restrictiva y la necesidad en una sociedad democrática y la proporcionalidad de la medida restrictiva. En cuanto al propósito, el artículo 23 de la Convención no establece explícitamente las causas legítimas o los fines permitidos por los cuales la ley puede reglamentar los derechos políticos. De hecho, este artículo simplemente establece ciertos aspectos o motivos (como la capacidad civil o mental y la edad) sobre cuya base pueden reglamentarse los derechos políticos en relación con sus titulares, pero no determina explícitamente ni sus propósitos ni las restricciones específicas que necesariamente tendrán que imponerse al diseñar un sistema electoral, como los distritos electorales y otros. No obstante, los fines legítimos a los que deben estar orientadas las restricciones se derivan de las obligaciones que pueden inferirse del artículo 23(1) de la Convención⁵⁴.

⁵⁴ Véase, entre otros, Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Castañeda Gutman vs. México*, Sentencia del 6 de agosto de 2008, [http://www.ordenjuridico.gob.mx/JurInt/STCIDHM01 .pdf](http://www.ordenjuridico.gob.mx/JurInt/STCIDHM01.pdf)

73. El artículo 1(1) de la Convención Americana prohíbe además la discriminación con respecto a los derechos consagrados en ella:

Los Estados partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

74. De acuerdo con artículo 3 de la *Carta Democrática Interamericana* de la OEA, los elementos esenciales de la democracia representativa incluyen, entre otros, «el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos».

77

75. El artículo 13 de la *Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos* (1981) prevé que:

- “1. Todo ciudadano tendrá derecho a participar libremente en el gobierno de su país, ya sea de modo directo o a través de representantes libremente escogidos de conformidad con las disposiciones de la ley.
2. Todo ciudadano tendrá derecho a acceder al servicio público de su país.

3. *Todo individuo tendrá derecho a acceder a la propiedad y a los servicios públicos con estricta igualdad de todas las personas ante la ley. ”*

76. El artículo 17 de la *Carta Africana sobre Democracia, Elecciones y Gobernabilidad* (2007-2012) señala lo siguiente:

Los Estados Partes reafirman su compromiso de llevar a cabo regularmente elecciones transparentes, libres y justas de conformidad con la Declaración sobre los Principios que Rigen las Elecciones Democráticas en África de la Unión. Para ello, los Estados Partes:

1. *Establecerán y fortalecerán órganos electorales nacionales independientes e imparciales responsables de la gestión de las elecciones.*
2. *Establecerán y fortalecerán mecanismos nacionales que resuelvan controversias electorales de manera oportuna.*
3. *Asegurarán el acceso justo y equitativo de los partidos y candidatos participantes a los medios de comunicación controlados por el Estado durante las elecciones.*
4. *Asegurarán la existencia de un código de conducta vinculante que regule a los grupos de interés político reconocidos legalmente, a los agentes gubernamentales y de otra índole política antes, durante y después de las elecciones. Este código incluirá un compromiso por parte de los grupos de interés político de aceptar los resultados de la elección o de impugnarlos exclusivamente a través de canales legales.*

¿Existe un derecho humano a la reelección? En caso afirmativo, ¿cuáles son los límites de este derecho?

77. Casi todas las democracias modernas son democracias representativas. Las elecciones son herramientas esenciales para permitir que las personas participen en el establecimiento de un gobierno y en la conducción de los asuntos públicos. Los derechos políticos les permiten a las personas elegir a los funcionarios públicos u ocupar ellas mismas cargos públicos. El derecho de sufragio y de ser elegido son elementos clave de los derechos políticos. Todas las democracias modernas han establecido estos derechos políticos en constituciones. El contenido exacto de los derechos políticos está definido por las constituciones o por las leyes que las implementan.

79

78. La reelección puede ser definida como la posibilidad de ser elegido después de haber ocupado un cargo durante un período de gobierno. Existe una relación entre la reelección y el derecho humano de postularse en elecciones, interpretado como parte del derecho de participación política. Sin embargo, esto plantea la pregunta de si la reelección es también un derecho humano o fundamental o meramente un aspecto específico del funcionamiento de la institución de que se trate. Las cláusulas de limitación a 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. Por lo tanto, es importante mencionar que una constitución comprende no solamente derechos, sino también disposiciones sobre el funcionamiento de las instituciones democráticas. Hay también principios, instituciones y mandatos. La «constitución de los derechos» forma parte esencial de una constitución en la tradición constitucional, pero también la «constitución de los poderes» o la estructura de gobierno (artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano francesa o Declaración de Derechos de Virginia). Los derechos no representan el contenido completo de la constitución.

80

79. Los derechos humanos pueden entenderse como reclamaciones reconocidas: «tener un derecho es tener un reclamo sobre algo y en contra de alguien, cuyo reconocimiento es demandado por normas legales o, en el caso de los derechos morales, por el principio de una conciencia ilustrada»⁵⁵. Los derechos requieren el reconocimiento social. En un Estado democrático, este reconocimiento debe estar institucionalizado y ser admitido por el Estado.

Sin este reconocimiento, los derechos humanos pueden ser moralmente justificables, pero no susceptibles de aplicación coercitiva⁵⁶.

80. Los derechos humanos pueden ser reconocidos de diversas maneras. Una de ellas es el reconocimiento constitucional

⁵⁵ Feinberg, Joel, «The Nature and Value of Rights», *The Journal of Value Inquiry*, diciembre de 1970, Volumen 4, Número 4, págs. 243-260.

⁵⁶ Martin, Rex, *A System of Rights*, Oxford, Oxford University Press, 1997, págs. 86-87; Hann, Matt, *Egalitarian Rights Recognition: A Political Theory of Human Rights*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2016, págs. 117-125.

como derecho fundamental establecido por una asamblea constitucional u otra entidad que actúe como fundadora de un Estado democrático. Otra forma es mediante interpretación judicial, en la que los tribunales determinan si los reclamos específicos poseen el carácter de derecho humano. Ocasionalmente, los tribunales pueden incluso reconocer derechos humanos nuevos⁵⁷, aunque la mayoría de ellos derivan o desarrollan un derecho humano «nuevo» a partir de los ya reconocidos en la constitución o el derecho internacional, debido a las propias restricciones constitucionales de la judicatura.

81. Un análisis de los tratados internacionales, las constituciones nacionales y las decisiones judiciales muestra que la reelección no se concibe como un derecho humano. Los principales instrumentos internacionales reconocen el derecho de participar en la conducción de los asuntos públicos, de votar y ser elegido y de tener acceso al servicio público, en condiciones generales de igualdad. El derecho al voto activo y pasivo debe ejercerse a través de elecciones periódicas genuinas, mediante el sufragio universal y equitativo y mediante voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores⁵⁸. Estos son

⁵⁷ Rey Martínez, Fernando, *La dignidad humana en serio. Desafíos actuales de los derechos fundamentales*, México, Porrúa, IMDPC, 2013, 81-84; Cartabia, Marta, *The Age of «new Rights»*, Facultad de Derecho de la Universidad de Nueva York, 2010.

⁵⁸ Artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, proclamada por Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en París el 10 de diciembre de 1948; Artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 19 de diciembre de 1966; Artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos

elementos esenciales para asegurar que los individuos participen en la vida política de su comunidad. Al igual que otros derechos humanos, protegen los cimientos de la libertad, la realización plena y los derechos fundamentales de cualquier persona, considerados como la condición esencial de la dignidad humana.

82. Una persona que se propone ser reelegida ha ejercido ya su derecho de ser elegida, por lo que los límites a la reelección o incluso la prohibición de la reelección no deben interpretarse *a priori* como una violación de un derecho humano. Si se reconociera la reelección como un derecho humano, esto implicaría que el contenido actual del derecho humano a la participación política es insuficiente para garantizar los intereses y expectativas legítimos.

82

83. Sin embargo, un reconocimiento amplio del derecho a la participación política en los tratados internacionales no admite tal insuficiencia. No existen tampoco evidencias empíricas que puedan demostrar que el contenido actual del derecho de postularse en una elección es insuficiente para garantizar la participación en la función pública. Por el contrario, parecería que las circunstancias que generaron la restricción más común al derecho de contender por cargos (por ejemplo, la necesidad de evitar que los titulares en ejercicio de sus funciones tomen ventaja de su posición para perpetuarse en el

Humanos, adoptado por el Consejo de Europa el 4 de noviembre de 1950; Artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos el 22 de noviembre de 1969 y citado en la sección III.

poder o abusar de los recursos públicos)⁵⁹ persisten en la mayoría de las democracias contemporáneas.

84. Incluso en las recientes decisiones en Bolivia y Honduras, los tribunales —a pesar de haber declarado que los artículos constitucionales que contenían esta prohibición de la reelección presidencial no eran aplicables por motivos de inconstitucionalidad o incongruencia con tratados internacionales— no reconocían la reelección como un derecho humano por sí mismo.
85. Sea como fuere, en tanto no exista un fundamento teórico, internacional o constitucional para reconocer la reelección como un derecho humano, debe concebirse como una cláusula autónoma vinculada al derecho de la participación política y al derecho de postularse en elecciones⁶⁰. De cualquier manera, los límites a la reelección u otras restricciones del derecho de contender por un cargo de distintas formas —por ejemplo, prohibiendo la reelección de los funcionarios políticos, limitando el número de períodos consecutivos que un funcionario puede ocupar el cargo o prohibiendo la reelección consecutiva de cualquier funcionario público— imponen restricciones al derecho humano a la participación

⁵⁹ Jaramillo Pérez, Juan Fernando, «La reelección presidencial inmediata en Colombia», en *Constitución, democracia y derechos*, Bogotá, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2016, págs. 240-1.

⁶⁰ En ese sentido, el Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal de México describió la reelección como una mera posibilidad de ejercer el derecho de ser elegido después de haber desempeñado un primer período y cumplido con las condiciones y requisitos previstos por la ley. Véase la Sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal, SUP-JDC-1172/2017, 24 de enero de 2018.

política. Así pues, deben justificarse con un objetivo legítimo, ser necesarios en una sociedad democrática y ser razonables.

86. En conclusión, la Comisión de Venecia opina que no existe un derecho humano específico y diferenciado a la reelección. La posibilidad de postularse para un cargo para otro período previsto en la constitución es una modalidad o una restricción del derecho a la participación política y, específicamente, a contender por un cargo.

VII

¿Los límites a la reelección restringen indebidamente los derechos humanos y políticos de los candidatos?

87. Según los estándares internacionales, en particular el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, independientemente de su forma de constitución o de gobierno, los Estados deben adoptar las medidas legislativas o de otro tipo que puedan ser necesarias para garantizar que los ciudadanos tengan efectivamente la posibilidad de gozar de los derechos protegidos. Cualesquiera condiciones que se impongan al ejercicio de los derechos que ampara el artículo 25 deberán basarse en criterios objetivos y razonables⁶¹.
88. En las democracias modernas, a pesar de que el principio del sufragio universal disfruta de amplia aceptación y protección cuidadosa, el derecho de ser elegido puede verse limitado con mayor facilidad como consecuencia tanto de los requisitos legales como del número limitado de puestos de elección disponibles. Después de todo, aunque todos pueden votar, solamente una persona en todo el país puede ser elegida como

⁶¹ Observación General No. 25 [57]: El derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, el derecho a votar y a ser elegido (artículo 25), CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, párrafo 4, CCPR/C/100/D/1354/2005. La asignación de facultades y los medios por los cuales cada ciudadano ejerce el derecho a participar en la gestión de los asuntos públicos, protegido por el artículo 25, se determinarán por la constitución o por otras leyes.

Jefe de Estado. El sistema de gobierno determina la extensión del derecho a ser elegido. El sistema político es decidido por el pueblo, el ente soberano encargado de establecer la constitución.

89. Los límites a la reelección generalmente se aplican al jefe de Estado o al presidente de la República, en tanto son menos comunes para los miembros de los parlamentos. Esta distinción se deriva del carácter diferente de los poderes ejecutivo y legislativo y de las distintas relaciones entre ellos. La literatura subraya «el peligro de abuso de poder por parte de los mandatarios que se proponen prolongar su permanencia»⁶². Algunos autores señalan que los regímenes presidenciales le dan al presidente una ventaja excesiva cuando se postulan para reelección; por lo tanto, los límites a la reelección «tienen el propósito de evitar que los mandatarios aprovechen sus posiciones para permanecer en el poder»⁶³ y garantizar a los otros candidatos un terreno de juego equitativo. En palabras de la Comisión de Venecia, «En los sistemas presidenciales, el mandato ilimitado conduce al peligro de tener un ‘monarca republicano’»⁶⁴. Estos argumentos son más sólidos en el caso de la reelección inmediata.

86

90. Casi todos los Estados que han adoptado un sistema presidencial o semipresidencial imponen limitaciones constitucionales sobre el número de períodos (sucesivos) de mandato del presidente a fin de preservar un sistema de controles y

⁶² Carey, *op. cit.*, 119.

⁶³ Cheibub, José, *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007, pág. 167.

⁶⁴ CDL-AD(2012)027rev, párr. 66.

equilibrios constitucionales⁶⁵. La historia y el contexto social tienen un efecto directo en las normativas nacionales sobre la reelección y los límites a la reelección, como lo demuestra, por ejemplo, la historia de Latinoamérica, tanto lejana como reciente⁶⁶.

91. En los sistemas parlamentarios, los límites a la reelección casi siempre se aplican al Jefe de Estado, elegido directa o indirectamente⁶⁷. La misma idea de evitar la perpetuación en el poder se aplica entonces también al Jefe de Estado en los sistemas parlamentarios. Es cierto que sus atribuciones son en su mayoría de carácter ceremonial o representativo, pero en un Estado republicano, la perpetuación como Jefe de Estado, particularmente si es elegido directamente por el pueblo, podría significar un papel mayor y la devaluación del liderazgo

⁶⁵ Tal es el caso de Estados Unidos y de 14 de los 18 países de Latinoamérica (donde se concentran fuertemente los países democráticos con sistemas presidenciales). Asimismo, los sistemas semipresidenciales, como Francia, Polonia e Indonesia, limitan la reelección presidencial a dos períodos consecutivos. Thompson, José, «La reelección y sus implicaciones para la equidad en la contienda electoral», en *Construyendo las Condiciones de Equidad en los Procesos Electorales. Cuaderno de Capel 57*, San José, IIDH, 2012, págs. 279-288.

⁶⁶ Jaramillo Pérez, *op. cit.*, págs. 241-242. Es posible que exista una relación entre las reformas que eluden los límites presidenciales legales y el abuso del poder de los titulares de cargos públicos, aunque no es claro si la reelección presidencial perjudica la calidad democrática o cómo y hasta qué grado lo hace. Según la base de datos 'Freedom in the World' de Freedom House, Venezuela, República Dominicana y Nicaragua experimentaron un descenso en su calidad democrática en los años siguientes a la eliminación de los límites a la reelección presidencial (<https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2018>). Es necesario otro estudio para evaluar qué tan fuerte es esta posible relación y hacia dónde se dirige. Es necesario considerar otros elementos, incluyendo el contexto político y social y si existen otros límites o restricciones a la modalidad de la reelección, entre otros.

⁶⁷ Véanse como ejemplos respectivos los de Irlanda y Alemania.

que asume el primer ministro en estos sistemas parlamentarios. Mientras más tiempo ocupe el cargo, más fuerte será la tentación para que el presidente abandone su papel como árbitro *super partes* y entre en la política partidista⁶⁸.

92. Por el contrario, por lo menos en los Estados Miembros de la Comisión de Venecia, los límites a la reelección no se aplican al jefe de Gobierno (generalmente el primer ministro), quien técnicamente puede ser destituido en cualquier momento, en contraste con los procedimientos rígidos y difíciles de juicio político en los sistemas presidenciales. Por lo tanto, el peligro de abuso de poder por el jefe del poder ejecutivo es mayor en los regímenes presidenciales que en los parlamentarios. Además, esta «perpetuación en el poder, o el ejercicio del poder sin término fijo y con la intención manifiesta de perpetuarse es incompatible con el ejercicio eficaz de la democracia»⁶⁹.

88

93. Los límites a la reelección están orientados a proteger a la democracia de convertirse en una dictadura de facto. Adicionalmente, los límites a la reelección pueden fortalecer a una sociedad democrática, puesto que imponen la lógica de la alternancia política como un evento predecible en los asuntos públicos. Pueden ser *“mecanismos importantes para evitar una*

⁶⁸ Sobre el papel del Jefe de Estado en los sistemas parlamentarios, véase la Opinión sobre la propuesta del Presidente de la República para ampliar los poderes del Presidente para disolver el Parlamento en la República de Moldavia de la Comisión de Venecia CDL-AD(2017)014, párr. 20.

⁶⁹ Declaración de Santiago de Chile, adoptada con motivo de la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, Santiago de Chile, 12 al 18 de agosto de 1959, Acta Final, Doc. OEA/Ser.C/II.5, págs. 4-6; disponible en <http://www.oas.org/consejo/MEETINGS%20OF%20CONSULTATION/minutes.asp>

dinámica política en que el vencedor se lleve todo»⁷⁰. También mantienen viva la esperanza de los partidos de oposición de obtener poder en el futuro cercano a través de procedimientos institucionalizados, con pocos incentivos para tomar el poder mediante un golpe. Los límites a la reelección, entonces, están orientados a proteger los derechos humanos, la democracia y el estado de derecho, que son objetivos legítimos dentro del significado de los estándares internacionales.

94. En las democracias modernas, la soberanía de una nación reside en el pueblo. Toda la autoridad del Estado debe emanar del pueblo. Nadie puede argumentar, por ende, tener derecho de contender en una elección después de un primer mandato si la constitución dispone lo contrario. La restricción del derecho a ser elegido se deriva de una elección soberana del pueblo en busca de los objetivos legítimos de interés general a los que se hizo referencia arriba, que prevalecen por sobre el derecho del Presidente en funciones. Como ya se explicó, los criterios para esta restricción son tanto objetivos como razonables.
95. Por estas razones, es obvio que limitar los mandatos presidenciales con el fin de salvaguardar la democracia, que junto con los derechos humanos y el estado de derecho es un valor fundamental del Consejo de Europa, no equivale a discriminación en el marco del artículo 1 del Protocolo 12. Los límites a los mandatos presidenciales, orientados a asegurar

⁷⁰ *Informe del Secretario General*, Fortalecimiento de la función de las Naciones Unidas para mejorar la eficacia del principio de elecciones periódicas y genuinas y la promoción de la democratización (A/72/260), párrafo 43, https://digitallibrary.un.org/record/1302192/files/A_72_260-EN.pdf

la democracia, es decir, exactamente el mismo propósito que buscan también los derechos electorales, no se considerarían discriminatorios o irrazonables en el contexto del artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. La limitación de los mandatos no es uno de los motivos de discriminación contenidos en los tratados internacionales. No obstante, los límites a la reelección deben ser neutrales y no ser impuestos o eliminados de tal manera que se destituyera a un servidor en funciones o asegurara la continuidad del mandato del servidor en funciones en ese momento (por ejemplo, al eliminar los límites a la reelección). Es posible evitar este riesgo si estos cambios no benefician al titular.

90

96. En conclusión, el derecho a ser elegido no es un derecho absoluto. Es posible poner límites objetivos y razonables al derecho de ser elegido. Los límites a la reelección que la mayoría de las democracias representativas imponen al derecho del Presidente titular representan un límite razonable al derecho de ser elegido porque impiden el ejercicio ilimitado del poder en manos del presidente y protegen otros principios constitucionales como los controles y equilibrios y la separación de poderes. El presidente tiene la obligación de hacer valer la constitución y proteger los derechos humanos. El presidente no puede exigir sus derechos políticos en contra de la constitución. Los límites a la reelección presidencial, por ende, no restringen indebidamente sus derechos humanos y políticos.

¿Los límites a la reelección restringen indebidamente los derechos humanos y políticos de los electores?

97. La democracia, los derechos humanos y el estado de derecho son los tres pilares de la herencia constitucional europea. La democracia es una forma de gobierno en la que el poder soberano reside el conjunto total de ciudadanos libres y es ejercido por ellos directa o indirectamente a través de un sistema de representación, a diferencia de una monarquía, aristocracia u oligarquía⁷¹. La democracia es inconcebible si no se celebran elecciones de conformidad con ciertos principios que les confieren su calidad democrática. Estos principios comprenden dos aspectos: el primero, el núcleo medular, son los principios constitucionales del derecho electoral como el sufragio universal, equitativo, libre, secreto y directo; y el segundo es el principio de que las elecciones verdaderamente democráticas solamente pueden llevarse a cabo si se cumplen ciertas condiciones básicas de un sistema democrático basado en el estado de derecho, como los derechos fundamentales, la estabilidad del derecho electoral y la eficacia de las garantías procesales⁷².

⁷¹ Black's Law Dictionary 432 (6a ed. 1990).

⁷² Código de buenas prácticas en materia electoral de la Comisión de Venecia CDL-AD(2002)023rev.

98. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público. En una democracia constitucional queda implícito que los representantes ejercen solamente los poderes que se les asignan de acuerdo con las disposiciones constitucionales. Las elecciones periódicas acordes con el párrafo (b) del artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos son esenciales para asegurar la rendición de cuentas de los representantes en el ejercicio de los poderes que se les confieren. Estas elecciones deben celebrarse a intervalos que no sean indebidamente prolongados y que aseguren que la autoridad del gobierno continúe basándose en la libre expresión de la voluntad de los electores.

99. Es cierto que los límites a la reelección pueden impedir que los votantes seleccionen a un presidente titular o pasado como Presidente nuevo. Sin embargo, el derecho de sufragio presupone derechos electorales pasivos, y las limitaciones a los derechos electorales pasivos también restringen los derechos electorales activos. Como se argumentó arriba, los límites a la reelección tienen como objetivo preservar la democracia. Contribuyen a garantizar que las elecciones periódicas sean «genuinas» en el sentido del artículo 25 el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 23(1b) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁷³.

⁷³ Además, según el Preámbulo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, «la democracia constituye el marco general para la Convención. En el Preámbulo, los Estados signatarios reafirman su intención 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.»

100. Asimismo, cuando el pueblo —en su calidad de poder constituyente o por medio de una reforma constitucional— decide adoptar un sistema presidencial, también tiene la facultad de decidir el poder presidencial y el período de la presidencia. La arquitectura constitucional que establece los límites a la reelección y la prohibición de la reelección son expresiones de la decisión de un pueblo, en el ejercicio de su autodeterminación, para evitar una monarquía republicana. Por lo tanto, los límites a la reelección presidencial son una restricción autoimpuesta al poder del pueblo de elegir libremente a un representante cuyo objetivo es mantener un sistema democrático.
101. En opinión de la Comisión y a la luz del análisis comparativo de las constituciones de los 58 países considerados, abolir los límites a la reelección presidencial representa un paso atrás en términos del logro democrático, por lo menos en los sistemas presidenciales o semipresidenciales⁷⁴. Al eliminar una importante protección contra las distorsiones que podría producir una concentración del poder, abolir los límites a la reelección también plantea el riesgo de desvirtuar distintos aspectos del derecho humano de participar en la función pública, que incluyen el derecho de participar en elecciones periódicas genuinas, la capacidad de asegurar que las personas con derecho de voto puedan elegir libremente entre distintos candidatos, que los representantes sean libremente elegidos y responsables ante los ciudadanos y que la autoridad del gobierno siga basándose

⁷⁴ Comisión de Venecia, CDL-AD(2009)010, CDL-AD(2010)001.

en la libre expresión de la voluntad del pueblo⁷⁵. Sea como fuere, si el pueblo realmente desea reelegir al Presidente en funciones en contra de su decisión anterior sobre los límites a la reelección, ha de buscarse una enmienda constitucional acorde con las normas constitucionales aplicables. No se debe subestimar el peligro de que un régimen autoritario manipule la opinión pública.

94

102. Los límites a la reelección pueden incidir también en los derechos de los votantes en otro sentido. Podría argumentarse que la posibilidad de reelección ayuda a garantizar la rendición de cuentas, por lo que la prohibición o las restricciones a la reelección afectan el derecho y la capacidad de los ciudadanos de hacer responsables a quienes ocupan el poder. Desde este punto de vista, las restricciones a la reelección o las limitaciones a los períodos afectan directamente uno de los cimientos de la democracia: la capacidad de elegir libremente a los representantes, mediante voto popular y sin trabas. En los regímenes presidenciales, los límites a la reelección se interpretan como una forma para controlar el poder político, puesto que operan como una eliminación integrada de los monopolios políticos, lo que produce cambios de gobierno y fortalece la competitividad electoral.
103. Cabe resaltar, empero, que el pueblo puede votar libremente, pero solo por aquellos candidatos que aparecen en la boleta. La capacidad de los ciudadanos de hacer res-

⁷⁵ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Comentario General No. 25, párrs. 7, 9, 15 y 23.

ponsables a quienes ocupan el poder siempre se ve limitada por condiciones legales relacionadas con las reglas del sufragio, como edad, ciudadanía y capacidad legal, entre otras, así como por los reglamentos que rigen el derecho de postularse y aparecer en la boleta, es decir, las normas de nominación. Aun así, el derecho de votar por el candidato preferido solamente es uno, aunque esencial, de una amplia gama de actividades y derechos políticos relacionados con la participación política. Por lo tanto, las limitaciones al acceso a la elección o a la reelección no pueden considerarse como un obstáculo para el ejercicio de esos derechos y de la participación política. Así pues, en general, las restricciones al derecho humano de la participación política y de la elección de los mandatarios son permitidas dentro de una democracia constitucional, a pesar de que desde la perspectiva de los derechos subjetivos deben ser justificadas y considerarse necesarias.

104. Adicionalmente, los límites a la reelección pueden ayudar a asegurar la rendición de cuentas entre los representantes electos y con ello colaborar en la promoción del derecho humano a la participación política, al prevenir una excesiva concentración de poder en la presidencia que podría distorsionar el funcionamiento eficaz de las elecciones periódicas genuinas. Por último, un estudio reciente muestra que los límites a la reelección pueden ser en interés de los electores «a pesar del efecto en rendición de cuentas de las elecciones»: deben fomentar el comportamiento «‘veraz’ de los representantes en funciones, lo que a su vez les permite a los votantes reelegir selectivamente representantes de mayor calidad para un segundo período en funciones» y forta-

lecer la responsabilidad electoral del ejecutivo al reducir el valor de ocupar el cargo⁷⁶.

105. En conclusión, la limitación del derecho de sufragio que imponen los límites a la reelección persigue fines legítimos, está consagrada en la constitución y debe considerarse como una «limitación implícita» que es objetiva y razonable, dentro del margen de apreciación de los Estados. De ello se desprende que los límites a la reelección no restringen indebidamente los derechos humanos y políticos de los electores, sino que pueden contribuir a la promoción de esos derechos.

⁷⁶ Smart, Michael y Daniel M. Strum, «Term limits and electoral accountability», *Journal of Public Economics*, No. 107, 2013, págs. 93-102, pág. 100.

¿Cuál es la mejor manera de modificar los límites a la reelección dentro de un Estado constitucional?

106. En las democracias constitucionales y representativas, los poderes de los representantes les son conferidos por el pueblo por conducto de la constitución. Los representantes no pueden ejercer su autoridad sin una delegación constitucional explícita.
107. Los límites a la reelección restringen los derechos del Presidente. Sin embargo, el derecho del Presidente es otorgado por el pueblo, que tiene un poder soberano. El pueblo tiene el poder de decidir el período y la posibilidad de reelección del Presidente. Esta decisión está plasmada en la constitución.
108. Por lo tanto, se requiere una enmienda constitucional para modificar los límites a la reelección. Solamente el pueblo puede modificar el alcance de la delegación que le otorgó al Presidente, siguiendo los procedimientos constitucionales correspondientes⁷⁷.

⁷⁷ En España, en el contexto de un sistema parlamentario, se introdujo recientemente para debate en las Cortes Generales (el 4 de septiembre de 2017) una propuesta parlamentaria de enmienda a la Ley del Gobierno para limitar a ocho años (dos períodos) el mandato del Presidente del Gobierno, tras la inclusión de cláusulas similares en los últimos años en algunos Estatutos de Autonomía de algunas Comunidades Autónomas. Los académicos

109. La decisión de alterar o eliminar los límites a la reelección presidencial debe sujetarse a un escrutinio público minucioso, ya que tienen un impacto significativo en el sistema político, la estabilidad de un país y la confianza en el proceso electoral. En el largo plazo, la reforma de estas disposiciones puede afectar la calidad democrática o incluso la solidez democrática. Un amplio consenso —así como el respeto de los procedimientos constitucionales y legales— es crucial para mantener una democracia fuerte y la confianza en las instituciones y los procesos electorales. Como lo ha señalado el Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas, *“En determinadas circunstancias, la eliminación o modificación de los límites de la duración del mandato puede socavar la confianza necesaria para que el sistema político funcione bien. La posibilidad de que la modificación de un marco jurídico socave la confianza es mayor cuando las enmiendas se introducen sin seguir el proceso prescrito, si se realizan poco antes de las elecciones o si el proceso no se basa en un consenso nacional amplio”*⁷⁸.
110. Cuando se proponen reformas constitucionales que *aumenten o prolonguen* los poderes de los altos niveles de Estado, la motivación debería ser mejorar la maquinaria del gobierno como tal, no el poder personal y los intereses del titular. La Comisión de Venecia ha expresado antes, por lo tanto, la opinión de que un principio sólido y una buena norma ge-

han criticado esta propuesta, pues a nivel nacional requeriría una reforma constitucional.

⁷⁸ *Informe del Secretario General*, Fortalecimiento de la función de las Naciones Unidas para mejorar la eficacia del principio de elecciones periódicas y genuinas y la promoción de la democratización (A/72/260), párrafo 43, https://digitallibrary.un.org/record/1302192/files/A_72_260-EN.pdf

neral con la cual medir las implicaciones democráticas de las enmiendas sería que estas (de ser promulgadas) solo deberían surtir efecto para los mandatarios *futuros* y no para el funcionario en el cargo⁷⁹.

111. Algunos países requieren que una enmienda constitucional sea aprobada por referendo popular. El objetivo es fortalecer la legitimidad de la reforma constitucional. En opinión de la Comisión, para una reforma constitucional, «es igualmente legítimo incluir o no un referendo popular como parte del procedimiento»⁸⁰. Sin embargo, «recurrir a un referendo no debería ser utilizado por el ejecutivo con el fin de eludir los procedimientos parlamentarios de enmienda. El peligro y la tentación potencial es que aunque las enmiendas constitucionales en el parlamento en la mayoría de los países requieren una mayoría cualificada, en un referendo generalmente basta con una mayoría simple. Así pues, para un gobierno que no tiene la mayoría cualificada necesaria en el parlamento, podría ser tentador plantear directamente el caso al electorado. En varias oportunidades, la Comisión de Venecia ha subrayado el peligro de que esto pudiera tener como efecto que se eludieran los procedimientos correctos de enmienda constitucional. La

⁷⁹ Véase el Informe sobre enmiendas constitucionales de la Comisión de Venecia, CDL- AD(2010)001, párr. 145. La constitución coreana es un ejemplo de un sistema constitucional que aplica este tipo de restricciones: las enmiendas a la constitución para extender un período presidencial no renovable de cinco años o para permitir la reelección del Presidente no serán aplicables para el Presidente titular en el momento de la propuesta de enmienda a la Constitución (párrafo 2 del artículo 128 constitucional).

⁸⁰ Informe sobre enmiendas constitucionales de la Comisión de Venecia, CDL-AD(2010)001, párr. 184.

Comisión ha insistido en el hecho de que en un sistema democrático que mantiene la separación de poderes, es conveniente que la legislatura siempre conserve el poder de revisar los aportes legislativos del ejecutivo y decida el alcance de sus atribuciones en ese sentido»⁸¹.

112. Los referendos populares orientados a abolir los límites a la reelección presidencial son particularmente peligrosos, en la medida en que generalmente es el titular quien —directa o indirectamente— pide el referendo y el referendo mismo es una manifestación de los poderes plebiscitarios que se proponen prevenir las limitaciones a los mandatos presidenciales.
113. Por estas razones, la Comisión de Venecia resalta que recurrir a un referendo popular para rescindir o modificar los límites a la reelección presidencial debería confinarse a aquellos sistemas políticos en que la constitución lo requiere, que la aplicación del referendo debe ser acorde con el procedimiento establecido y que el referendo no debe utilizarse como instrumento para eludir los procedimientos parlamentarios o para socavar los principios democráticos fundamentales y los derechos humanos básicos⁸².
114. Por último, los tribunales constitucionales o supremos pueden desempeñar un papel en el proceso de enmienda constitucional, incluyendo la de reelección presidencial. De hecho, podría requerirse, o ser posible, una revisión

⁸¹ *Ibid.*, párr. 185.

⁸² Véase el Informe sobre enmiendas constitucionales de la Comisión de Venecia, CDL- AD(2010)001, párrs. 180 y ss.

constitucional, ya sea *a priori* o *a posteriori*. Pero la Comisión de Venecia subraya que los tribunales constitucionales deberían intervenir después de que el texto de la reforma haya sido aprobado por el legislador constitucional de conformidad con los requisitos constitucionales especiales relevantes. La Comisión de Venecia ha examinado con anterioridad las distintas formas de participación de los tribunales constitucionales en los procedimientos de enmienda: además de la común y revisión no problemática *a posteriori* de si se han respetado los procedimientos correctos de reforma constitucional, ha determinado que la revisión judicial obligatoria *a priori* de las propuestas de enmienda constitucional⁸³ podrían causar una rigidez excesiva en el proceso e incluso tener consecuencias políticas involuntarias⁸⁴. En cuanto a la posibilidad de que el tribunal constitucional lleve a cabo una revisión profunda *a posteriori* de que la enmienda adoptada no incumple disposiciones o principios «no enmendables»⁸⁵, la Comisión de Venecia ha expresado la opinión de que es un «instrumento problemático que solamente debe aplicarse en aquellos países en que parte ya de una doctrina clara y establecida e, incluso en ellos, con cuidado, dejando un margen de apreciación para el legisla-

⁸³ Véanse, por ejemplo, el artículo 153 constitucional de Azerbaiyán, el artículo 98 constitucional de la República de Kirguistán, el numeral 2 del artículo 141 constitucional de Moldavia y el artículo 159 constitucional de Ucrania.

⁸⁴ Véase el Informe sobre enmiendas constitucionales de la Comisión de Venecia, CDL-AD(2010)001, párrs. 194-196.

⁸⁵ Los países que tienen disposiciones judicializables no enmendables incluyen a Alemania, Austria, Bulgaria y Portugal. Véase el Informe sobre enmiendas constitucionales de la Comisión de Venecia, CDL-AD(2010)001 párrs. 225 ss. y nota al pie 152.

dor constitucional». La Comisión estima que «en tanto los requisitos especiales para la enmienda en las constituciones de Europa se respeten y cumplan, son y deben ser garantía suficiente contra el abuso»⁸⁶.

⁸⁶ Véase el Informe sobre enmiendas constitucionales de la Comisión de Venecia, CDL- AD(2010)001, párr. 236.

Conclusión

115. La Comisión de Venecia, a solicitud del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), ha examinado el tema de la compatibilidad de los límites a la reelección y de otras limitaciones al derecho de los presidentes en funciones de ser reelegidos con los estándares internacionales sobre protección de los derechos humanos.
116. En relación con las preguntas puntuales planteadas por la OEA, la Comisión extrajo las siguientes conclusiones:
- ¿Existe un derecho humano a la reelección? En caso afirmativo, ¿cuáles son los límites de este derecho?*
117. La Comisión de Venecia opina que no existe un derecho humano específico y diferenciado a la reelección. La posibilidad de presentarse para un cargo para otro período prevista en la legislación es una modalidad, o una restricción, del derecho a la participación política y, específicamente, a contender por un cargo.
118. Según los estándares internacionales, en particular el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, independientemente de su forma de constitución o gobierno, los Estados deben adoptar las medidas legislativas o de otro tipo que puedan ser necesarias para garantizar que los ciudadanos tengan efectivamente la posibilidad de gozar de

los derechos protegidos. Cualesquiera condiciones que se impongan al ejercicio de los derechos que ampara el artículo 25 no deben ser discriminatorias y deberán basarse en criterios objetivos y razonables.

¿Los límites a la reelección restringen indebidamente los derechos humanos y políticos de los candidatos?

104

119. En las democracias modernas, a pesar de que el principio del sufragio universal disfruta de amplia aceptación y protección cuidadosa, el derecho de ser elegido puede verse limitado con mayor facilidad como consecuencia tanto de los requisitos legales como del número limitado de puestos de elección disponibles. El sistema gubernamental determina la extensión del derecho a ser elegido. El sistema gubernamental es decidido por el pueblo, el ente soberano encargada de establecer la constitución.
120. Los límites a la reelección presidencial son comunes tanto en sistemas presidenciales como semipresidenciales y también existen en los sistemas parlamentarios (tanto cuando el Jefe de Estado es elegido directamente como indirectamente), mientras que en estos últimos sistemas no se imponen para los primeros ministros, cuyo mandato, a diferencia del de los presidentes, puede ser retirado por el Parlamento en cualquier momento. En los sistemas presidenciales y semipresidenciales, los límites a la reelección presidencial representan entonces un medio para reducir el peligro del abuso del poder por el jefe del poder ejecutivo. Así pues, persiguen los fines legítimos de proteger los derechos humanos, la democracia y el estado de derecho. El derecho de postularse en elecciones tras un primer mandato no puede

ser garantizado si la constitución dispone lo contrario. La restricción del derecho de los presidentes en funciones a ser elegidos se deriva de una elección soberana del pueblo en busca de los objetivos legítimos de interés general a los que se hizo referencia arriba, que prevalecen por sobre el derecho del Presidente en funciones. Los criterios para tal restricción deben ser tanto objetivos como razonables y no pueden ser discriminatorios en el sentido de que deben ser neutrales y no ser impuestos o eliminados de tal manera que se destituyera a un servidor en funciones o se asegurara la continuidad del mandato del gobernante de turno (por ejemplo, al eliminar los límites a la reelección). Es posible evitar este riesgo si estos cambios no benefician al mandatario en funciones.

105

121. En conclusión, los límites a la reelección que satisfacen los criterios anteriores no restringen indebidamente los derechos humanos y políticos de los candidatos.

¿Los límites a la reelección restringen indebidamente los derechos humanos y políticos de los electores?

122. En una democracia constitucional y representativa queda implícito que los representantes ejercen solamente los poderes que se les asignan de acuerdo con las disposiciones constitucionales. Las elecciones genuinas, libres y periódicas acordes con el párrafo (b) del artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos son esenciales para asegurar la rendición de cuentas de los gobernantes en el ejercicio de los poderes que se les confieren. Estas elecciones deben celebrarse a intervalos que no sean indebidamente prolongados y que aseguren que la autoridad

del gobierno continúe basándose en la libre expresión de la voluntad de los electores.

123. Es cierto que los límites a la reelección pueden desalentar a los votantes de seleccionar de nuevo a un Presidente o ex presidente. Sin embargo, esta es una consecuencia inevitable de la necesidad de restringir el derecho a la reelección de un presidente o de un expresidente. Como se argumentó anteriormente, los límites a la reelección tienen como objetivo preservar la democracia y proteger el derecho humano a la participación política. Contribuyen a garantizar que las elecciones periódicas sean «genuinas» en el sentido del artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del artículo 23(1b) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y a asegurar que los representantes sean libremente elegidos y responsables ante los ciudadanos. Adicionalmente, cuando el pueblo decide adoptar un sistema presidencial o semipresidencial, también tiene la facultad de decidir el poder presidencial y el período de la presidencia. Por lo tanto, los límites a la reelección presidencial son una restricción autoimpuesta al poder del pueblo de elegir libremente a un representante con el objetivo de mantener un sistema democrático.
124. En opinión de la Comisión y a la luz del análisis comparativo de las constituciones de los 58 países considerados, abolir los límites a la reelección presidencial representa un paso atrás en materia de logros democráticos. Sea como fuere, si el pueblo desea modificar los límites a la reelección, ha de buscarse una enmienda constitucional acorde con las normas constitucionales aplicables.

125. En la medida en que una prohibición o restricción a la reelección pueda afectar el derecho y la capacidad de los ciudadanos de hacer responsables a quienes ocupan el poder, cabe resaltar que esta capacidad siempre se ve limitada por condiciones legales relacionadas con las reglas del sufragio, como edad, ciudadanía y capacidad legal, entre otras, así como por las regulaciones que rigen el derecho de postularse y aparecer en la boleta, es decir, las normas de nominación.
126. Adicionalmente, los límites a la reelección pueden promover la rendición de cuentas de los funcionarios electos al ayudar a prevenir concentraciones de poder inapropiadas.
- ¿Cuál es la mejor manera de modificar los límites a la reelección dentro de un Estado constitucional?*
127. Los límites a la reelección presidencial están consagrados en la constitución; por lo tanto, se requiere una reforma constitucional para modificarlos. Solamente el pueblo, que tiene poder soberano legal, puede modificar el alcance de la delegación que le otorgó al presidente. La decisión de alterar o eliminar los límites a la reelección presidencial debe sujetarse a un escrutinio y debate públicos minuciosos y debe respetar plenamente los procedimientos constitucionales y legales relevantes.
128. Cuando se proponen reformas constitucionales que aumenten o prolonguen los poderes de los altos niveles de Estado, dichas enmiendas (de ser promulgadas) solo deberían surtir efecto para los mandatarios futuros y no para el funcionario en el cargo.

129. Aunque la aprobación por referendo fortalece la legitimidad de la enmienda constitucional, la Comisión estima que para una reforma constitucional es igualmente legítimo incluir o no un referendo popular como parte del procedimiento. Sin embargo, recurrir a un referendo no debería ser utilizado por el ejecutivo con el fin de eludir los procedimientos parlamentarios de enmienda. Los referendos populares orientados a abolir los límites a la reelección presidencial son particularmente peligrosos, en tanto que generalmente es el presidente en funciones quien —directa o indirectamente— pide el referendo y el referendo mismo es una manifestación de los poderes plebiscitarios que se proponen prevenir las limitaciones a los mandatos presidenciales. Recurrir a un referendo popular para rescindir o modificar los límites a la reelección presidencial debería confinarse entonces a aquellos sistemas políticos en que la constitución lo requiere, la aplicación del referendo debe ser acorde con el procedimiento establecido y no debe utilizarse como instrumento para eludir los procedimientos parlamentarios o para socavar los principios democráticos fundamentales y los derechos humanos básicos.
130. En cuanto al posible papel de los tribunales constitucionales o supremos, estos deberían intervenir después de que la reforma en cuestión haya sido aprobada por el legislador constitucional de conformidad con los requisitos constitucionales especiales relevantes. La posibilidad de que el tribunal lleve a cabo una revisión profunda a posteriori de que la enmienda adoptada no incumple disposiciones o principios «no enmendables» solamente debe existir en aquellos países en que parte ya de una doctrina clara y es-

tablecida e, incluso en ellos, con cuidado, dejando un margen de apreciación para el legislador constitucional.



Este libro se terminó de imprimir en noviembre de 2018,
en los talleres gráficos de la imprenta Servicios Gráficos JMD S.R.L.,
por encargo del Centro de Estudios Constitucionales
del Tribunal Constitucional del Perú.

