



¿DERECHO HUMANO A LA REELECCIÓN INDEFINIDA O DESCONTROL DE CONVENCIONALIDAD?

Corte Interamericana debe pronunciarse sobre el uso inadecuado del control de convencionalidad para desvirtuar la esfera de decisión del poder constituyente

Por Dr. Daniel Cerqueira

En los próximos meses, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) deberá emitir una opinión consultiva dirigida a precisar si el derecho a presentarse a la reelección presidencial se encuentra protegido por la Convención Americana (CADH) o si puede ser restringido por el ordenamiento de los Estados que integran el Sistema Interamericano (SIDH). Este ensayo busca contextualizar dicho debate a partir de un análisis crítico a la manera como algunas cortes constitucionales cooptadas por gobiernos de turno han desvirtuado la figura del control de convencionalidad para fundamentar la existencia de un “derecho humano a la reelección” protegido bajo el art. 23 de la CADH.

El pasado 22 de julio, la Fundación para el Debido Proceso (DPLF por sus siglas en inglés), en conjunto con organizaciones de la sociedad civil, académicos y académicas, presentó un **amicus curiae** a la Corte IDH con aportes sobre cómo la CADH debe ser interpretada en consonancia con principios y reglas esenciales en una democracia representativa, derivadas de la propia Convención, de la Carta Democrática Interamericana y de otros instrumentos del SIDH. El escrito describe asimismo elementos de la doctrina y jurisprudencia comparada que ayudan a precisar los estándares del Sistema Interamericano con relación al derecho de participación política y acceso a la función pública en condiciones de igualdad.

Este ensayo desarrolla uno de los aspectos del amicus curiae, a saber: el uso inadecuado del control de convencionalidad con el fin de modificar disposiciones constitucionales cuyo alcance debería sujetarse a los mecanismos de creación o reforma constitucional en un Estado de Derecho. Si bien la facultad consultiva no permite que la Corte IDH examine actos concretos que pudiesen implicar la responsabilidad internacional de un Estado, el tribunal interamericano tiene una oportunidad única para precisar los límites del control de convencionalidad cuando ni el texto de la Convención ni la jurisprudencia interamericana sostienen obligaciones que un tribunal doméstico aduce derivarse del SIDH.

A lo largo del siglo XX, los procesos de transición democrática en América Latina y el Caribe se basaron, al menos en parte, en la necesidad de limitar la reelección presidencial indefinida y otras formas de perpetuación en el poder. La alternancia presidencial fue así uno de los ingredientes de los nuevos arreglos constitucionales acordados tras la superación de dictaduras y/o conflictos armados internos. En algunos casos, los intentos de restaurar la reelección trajeron consigo crisis sociopolíticas marcadas por el enfrentamiento entre grupos que disputaban el poder. En México, la reforma constitucional de 1927 que restauró la reelección presidencial culminó con el asesinato de Álvaro Obregón, a pocos días de iniciar su segundo mandato presidencial no consecutivo.

Un ejemplo más reciente en donde el intento de restablecer la reelección fue la antesala de la ruptura institucional tuvo lugar en Honduras, cuando una iniciativa de consulta popular promovida por el entonces presidente Manuel Zelaya en el 2009 finalizó con un golpe de Estado liderado por la mayoría en el Congreso y avalado por la Corte Suprema. Dicha crisis dio origen a una turbulencia política y social que repercute hasta hoy en el país.

Reelección presidencial y el rol del Poder Judicial en América Latina

Hasta comienzos del siglo XXI, la regulación del sufragio electoral en la mayoría de los países de la región se ha circunscrito a la esfera de decisión de los poderes constituyentes originarios o reformadores; es decir, a las asambleas constituyentes, referendos, plebiscitos o emendas constitucionales. Obviamente, esta ha sido la regla en regímenes democráticos regidos por un Estado de Derecho; siendo las dictaduras y otras formas de ruptura institucional el escenario habitual en donde el sufragio electoral activo y pasivo fue regulado al margen de la voluntad popular.

Hasta comienzos del presente siglo, la actuación del Poder Judicial se había limitado a resolver controversias en torno a los requisitos formales del proceso legislativo, habiendo sido invocado, en casos excepcionales, para interpretar el momento de entrada en vigor de reformas constitucionales o nuevas Cartas Políticas que consagraron la reelección. En el caso de Perú, por ejemplo, si bien el Tribunal Constitucional había decidido que una tercera participación de Alberto Fujimori en las elecciones de 2000 violaba la Constitución de 1993, la Corte Suprema emitió un fallo favorable al presidente, cuya base parlamentaria promovió un juicio político y destituyó a tres magistrados del Tribunal Constitucional, quienes habían decidido por la inconstitucionalidad de la llamada “ley de interpretación auténtica”. Adoptada por un congreso controlado por el fujimorismo, dicha ley pretendía inaplicar a Fujimori la norma constitucional que limitaba la reelección a dos mandatos consecutivos. Tres años más tarde, dicha crisis dio lugar a la sentencia de la Corte IDH en el [Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú](#).

Aunque lo sucedido en Perú no es el mejor ejemplo de deferencia judicial al margen de discrecionalidad de los órganos de representación popular, se ubica en una tendencia regional en que el Poder Judicial se ha limitado a actuar como un árbitro en controversias sobre el alcance de un proceso constituyente que amplía o limita la reelección. Por más ominoso que haya sido el desenlace del choque entre el Tribunal Constitucional, la Corte Suprema y el Congreso peruano en su momento, la iniciativa de regular las condiciones para la reelección partió de las instancias de deliberación política, habiéndose invocado la instancia judicial no para reconocer un pretendido derecho a la reelección, sino para aclarar el marco temporal de aplicación de ciertas disposiciones de la Constitución peruana de 1993.

“ Hasta comienzos del presente siglo, la actuación del Poder Judicial se había limitado a resolver controversias en torno a los requisitos formales del proceso legislativo (...) ”

La referida tendencia fue interrumpida en el 2003, cuando la Corte Suprema de Costa Rica decidió, en una acción interpuesta por el expresidente Oscar Arias, que la prohibición a la reelección establecida en una reforma constitucional varios años antes, en 1969, vulneraba cláusulas pétreas del texto original de la Constitución de 1949. En este caso, la vía judicial fue utilizada como un atajo para superar la ausencia de apoyo suficiente al gobierno de Oscar Arias en el Congreso y la dificultad para reestablecer la reelección presidencial desde el Poder Legislativo. A diferencia de los demás ejemplos descritos a continuación, la Corte Suprema de Costa Rica fundamentó su decisión en un análisis sobre la esfera limitada de competencia del Congreso – depositario del poder constituyente reformador – vis-à-vis la competencia más impermeable de la Asamblea Constituyente – depositaria del poder constituyente originario – sin que se haya reconocido un derecho humano a disputar una reelección presidencial como tal.

La primera decisión judicial en este sentido fue adoptada por la Corte Suprema de Nicaragua en el 2009, esta sí fundamentada en una supuesta obligación del Estado nicaragüense de no restringir los derechos políticos del candidato/presidente Daniel Ortega más allá de los supuestos del art. 23 de la Convención Americana. Dicha sentencia anuló la reforma constitucional de 1995, que había prohibido la reelección presidencial originalmente permitida en la constitución sandinista de 1987. Cabe destacar que al momento de emitir esta decisión en 2009, la mayoría de los integrantes de la Corte Suprema había sido indicada por el Frente Sandinista de Liberación Nacional, y que el “derecho humano” del líder sandinista Daniel Ortega a disputar la reelección presidencial fue reconocido tan solo cuatro días de haberse interpuesto una acción de amparo en su favor. En resumidas cuentas, la máxima instancia judicial de Nicaragua realizó su propia interpretación de la CADH y concluyó que la restricción al derecho de Ortega a presentarse la reelección infringía lo dispuesto en los literales 1.c) y 2 del art. 23 de la Convención, los cuales establecen lo siguiente:

Artículo 23 Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

[...]

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

En similar sentido, la Corte Suprema de Honduras, en el 2015, y el Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia, en el 2017, invalidaron la prohibición constitucional del derecho de los presidentes de turno, Juan Orlando Hernández y Evo Morales, a presentarse indefinidamente a la reelección, aduciendo la primacía de la CADH sobre las constituciones de ambos países.

El ejemplo de Honduras es particularmente irónico, pues el golpe de Estado perpetrado en el 2009 fue justificado por el intento del entonces presidente Manuel Zelaya de realizar una consulta popular no autorizada por el órgano electoral competente, sobre la incorporación de la reelección en la Constitución. El art. 239 de la Carta Política prohibía expresamente la reelección presidencial y establecía la inhabilitación para el ejercicio de la función pública por diez años de toda persona que “quebrante esta disposición o proponga su reforma, así como de aquellos que lo apoyen directa o indirectamente.” Seis años más tarde, Juan Orlando Hernández lograría incorporar la reelección indefinida al texto constitucional sin ni siquiera darse el trabajo de promover una consulta a la ciudadanía, acudiendo más bien a una Corte Suprema sometida por su gobierno.

Finalmente, el desbarajuste político-judicial boliviano es quizás el más inaudito de todos, por una razón fundamental. Se trata del único caso en que el Poder Judicial ignoró la voluntad expresa de la ciudadanía en una consulta popular directa. En febrero de 2016 el gobierno de Evo Morales había realizado un referéndum en el que se consultó si los y las bolivianas deseaban derogar la prohibición constitucional a la reelección indefinida. Aunque la enmienda constitucional fue rechazada durante el referéndum, el Tribunal Constitucional Plurinacional reconoció, meses más tarde, el “derecho humano” de Morales a disputar su cuarta elección presidencial, al amparo del art. 23 de la Convención Americana. Sobra decir que los integrantes del Tribunal Constitucional habían sido indicados o eran afines en su mayoría al partido oficialista Movimiento al Socialismo (MAS).

El control de convencionalidad y la esfera de competencia de las cortes constitucionales

La figura del control de convencionalidad se inscribe, por un lado, en el principio del Derecho Internacional *pacta sunt servanda*, que prohíbe la invocación de disposiciones del ordenamiento interno como justificativa para el incumplimiento de un tratado. Por otro lado, se consubstancia en un ejercicio de armonización entre los ordenamientos interno e internacional, a partir de la maximización de los derechos humanos en juego en una determinada controversia. En otras palabras, el control de convencionalidad debe ser entendido como un mecanismo jurisdiccional de integración entre diferentes sistemas jurídicos a partir del principio pro persona.

“ El control de convencionalidad debe ser entendido como un mecanismo jurisdiccional de integración entre diferentes sistemas jurídicos a partir del principio pro persona. ”

Bajo esta premisa, no compartimos la posición de parte de la doctrina según la cual el control de convencionalidad proyecta siempre la primacía de los estándares interamericanos sobre el ordenamiento interno. El artículo 29 de la Convención establece, en efecto, la obligación de los Estados parte de aplicar las normas internas u otros tratados internacionales que provean una mayor protección a los derechos humanos, siendo no solo posible sino exigible a un juez o jueza aplicar de forma preferente el ordenamiento interno sobre el interamericano, cuando ello conlleve a una mayor protección de los derechos fundamentales en cuestión.

Claramente, la controversia más habitual se presenta cuando un juez o jueza deben inaplicar disposiciones del ordenamiento interno en situación de antinomia con reglas o principios emanados del derecho interamericano. Otro escenario típico de ejercicio del control de convencionalidad ocurre cuando el derecho interno debe ser interpretado en armonía con las obligaciones contenidas en la Convención Americana o en pronunciamientos de la Corte IDH.

Desde su [temprana jurisprudencia](#) y antes mismo de utilizar por [primera vez](#) el término “control de convencionalidad”, la Corte IDH había establecido que las disposiciones constitucionales contrarias a la Convención Americana vulneran las obligaciones generales de adoptar medidas legislativas o de otro carácter, previstas en los artículos 1.1 y 2 del citado tratado. En este sentido, es plenamente posible y, eventualmente, necesario que una corte constitucional inaplique una disposición de la Carta Política que colisiona con una determinada obligación emanada de la Convención Americana.

“

(...) Es plenamente posible y, eventualmente, necesario que una corte constitucional inaplique una disposición de la Carta Política que colisiona con una determinada obligación emanada de la Convención Americana.

”

Cuando se trata de una colisión entre reglas jurídicas derivadas de enunciados normativos presentes en el derecho interno y en el derecho interamericano, debe prevalecer la regla más favorable o que permita maximizar los derechos fundamentales en juego. En algunos supuestos, sin embargo, opera una laguna normativa o indeterminación sobre el alcance de una norma del derecho doméstico o interamericano, siendo necesario acudir a la ponderación u otras modalidades de argumentación jurídica aplicables cuando dos o más derechos fundamentales colisionan. En ese tipo de casos, el intérprete autorizado de la Convención Americana es la Corte IDH y, a contrario sensu, las cortes constitucionales de los Estados tienen la última palabra para interpretar el alcance de sus respectivas constituciones y ordenamientos internos.

Tal como explicado previamente, los ejemplos de Nicaragua, Honduras y Bolivia dan cuenta de la actuación ultra vires de sus cortes constitucionales, con el afán no solo de interpretar directamente el alcance de la Convención Americana, sino deslindar de su art. 23 un pretendido derecho humano que jamás ha sido reconocido por la Corte IDH en su jurisprudencia. Se trata claramente de un uso inadecuado, por no decir fraudulento, de la figura del control de convencionalidad que extrapola la esfera de competencia de las cortes domésticas de cara a la Corte IDH y, de paso, invade la esfera de competencia del poder constituyente originario y reformador en sus respectivos países.

“ Cuando se trata de una colisión entre reglas jurídicas derivadas de enunciados normativos presentes en el derecho interno y en el derecho interamericano, debe prevalecer la regla más favorable o que permita maximizar los derechos fundamentales en juego. ”

Consideraciones finales

El reconocimiento ex nihilo del derecho a la reelección indefinida por parte de cortes doméstica es, por un lado, una afrenta a los límites del poder constituyente plasmado en disposiciones de la Carta Política de los Estados parte de la CADH. Por otro lado, configura un sofisma argumentativo, en tanto la pretendida obligación de no restringir el sufragio electoral pasivo ha sido establecida no por la subsunción de un enunciado normativo inequívoco de la Convención Americana, ni por la interpretación de su alcance por parte de la Corte IDH, en tanto intérprete autorizado, sino por una interpretación directa y carente de razonabilidad argumentativa, por parte de los jueces nacionales en torno al referido tratado.

A todas luces, las referidas sentencias buscan blindar, bajo el velo argumentativo del control de convencionalidad, el socavamiento de uno de los pilares más básicos de una democracia representativa, que es la alternancia en el poder y el establecimiento de ciertos límites y condiciones al ejercicio del sufragio electoral. Desde luego, no nos parece razonable argumentar que la prohibición absoluta a la reelección presidencial es una condición para garantizar las reglas del juego electoral en una democracia representativa. Sin embargo, la decisión sobre la mejor manera de regular dichas reglas recae en el poder constituyente y, en última ratio, en la consulta directa a la ciudadanía, sin que tenga asidero jurídico afirmar que la postulación indefinida a la reelección presidencial se inserta en lo que Ronald Dworkin definía como derechos sustantivos inalcanzables por el albedrío de la mayoría.

El autor



Daniel Cerqueira es de nacionalidad brasileña y se unió al equipo de DPLF en enero de 2014 para trabajar en el programa Derechos Humanos y Recursos Naturales. En esa calidad, se encuentra a cargo de investigaciones, cabildeo y difusión de información sobre las afectaciones a derechos humanos provocadas por actividades extractivas y la responsabilidad internacional de los Estados involucrados en las mismas. Asimismo, Daniel le da seguimiento a las deliberaciones de los foros políticos de la OEA y espacios de discusión de la sociedad civil sobre el funcionamiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.



**KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG**

Programa Estado de Derecho para Latinoamérica