

La Paz, Bolivia, 18 de mayo de 2020

Señor:

PABLO SAAVEDRA ALESSANDRI

Secretario General de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

San José – Costa Rica

REF: AMICUS CURIAE

Señor Secretario:

De conformidad a lo establecido por el artículo 44 y 73 numeral 3, del Reglamento de la Corte Interamericana de Derecho Humanos, tengo a bien presentar mi opinión escrita, en documento adjunto a la presente, referido a la solicitud de Opinión Consultiva planteada por el Estado de Colombia, sobre la reelección presidencial indefinida a consideración de ese alto Tribunal de Justicia.

De acuerdo con el numeral 2 del Artículo 44 del Reglamento, además de este envío electrónico, enviaré también el documento físico, con mi firma original, mediante correo certificado.

Con este motivo reciba usted las consideraciones más distinguidas de mi estima personal.

A handwritten signature in black ink, consisting of several fluid, overlapping strokes that form a stylized, somewhat abstract shape.

ING. JORGE FERNANDO TUTO QUIROGA RAMIREZ
EXPRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA DE BOLIVIA.

Anexo: Documento anunciado.

**HONORABLE SEÑORA PRESIDENTE DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Y
MAGISTRADOS QUE LA INTEGRAN.**

**Amicus Curiae sobre la petición de Opinión
Consultiva del Gobierno de la República de
Colombia, en relación a la reelección presidencial
indefinida en América Latina.**

Jorge Fernando Tuto QUIROGA RAMIREZ, EX PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA DE BOLIVIA, con domicilio en la [REDACTED], de la ciudad de La Paz-Bolivia. Con teléfono Número [REDACTED], correo electrónico [REDACTED]@gmail.com. En respuesta a la invitación pública de la Presidenta, y de conformidad a la norma del artículo 44 numeral 1), y artículo 73 numeral 3), ambos del Reglamento de la Corte Interamericana, me presento ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como AMICUS CURIAE, con el objeto de hacer conocer mi opinión escrita sobre la petición de Opinión Consultiva presentada por el Estado de Colombia, en relación a la figura de la reelección presidencial indefinida en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Presentándome ante Ustedes, con respeto digo y expongo:

La Presidenta de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de conformidad con el artículo 73.3 del Reglamento de la Corte, ha convocado a todos los interesados a presentar su opinión escrita en relación a los puntos sometidos en consulta, por el Estado de Colombia, en la petición de Opinión Consultiva de la Corte sobre la figura de la reelección presidencial indefinida en el contexto del sistema interamericano de Derecho Humanos, de conformidad con el artículo 64.1 de la Convención Americana.

El presente escrito tiene como propósito referir la experiencia de la República de Bolivia de los últimos 15 años, durante el gobierno del Presidente Evo Morales Ayma, la utilización de la Asamblea Constituyente para modificar las normas para la reelección del presidente del Estado, y la demostrada voluntad de acceder a la reelección indefinida para retener el poder político. Finalmente la grave crisis política emergente de la demostración del fraude electoral, que concluye con la anulación de las elecciones generales de octubre de 2019, la renuncia del presidente Evo Morales Ayma, y la instalación de un gobierno de transición.

I. INTRODUCCIÓN

1. La República de Colombia, Estado Miembro de la Organización de los Estados Americanos y Estado parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “La Convención Americana” o simplemente “La Convención”) denominado Pacto de San José, el 21 de octubre de 2019 presenta a conocimiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Corte Interamericana” o simplemente “La Corte”), la Solicitud de Opinión Consultiva de acuerdo a la norma contenida en el artículo 64.1 de la Convención, a

fin de que el Tribunal interprete la “figura de la reelección presidencial indefinida en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”.

2. La Corte Interamericana ha convocado, de conformidad con el artículo 73.3 del Reglamento de la Corte Interamericana, a todos los interesados a presentar su opinión escrita sobre los puntos sometidos a consulta. La Presidenta de la Corte ha fijado el 18 de mayo de 2020 como plazo límite para la presentación de las observaciones escritas. Posteriormente el 17 de marzo de 2020, la Corte Interamericana, decide ampliar la suspensión de cómputos de todos los plazos que actualmente están en curso hasta el 20 de mayo.
3. Habiendo ejercido, la función de Presidente Constitucional de la República de Bolivia, y en atención a la invitación pública de la Corte Interamericana, hago llegar mi opinión escrita sobre los temas sometidos a consulta.
4. El presente escrito tiene la siguiente estructuración:
 - I. INTRODUCCIÓN.
 - II. LA REELECCIÓN EN BOLIVIA
 - III. LA REELECCIÓN EN AMÉRICA LATINA
 - IV. LA CARTA DEMOCRÁTICA
 - V. INFORME DE LA COMISIÓN DE VENECIA
 - VI. JURISPRUDENCIA CORTE INTERAMERICANA
 - VII. COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS DE NACIONES UNIDAS Y TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS
 - VIII. INFORMES DE MISIONES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL
 - IX. PREGUNTAS DE LA PETICIÓN DE OPINIÓN CONSULTIVA
 - X. CONCLUSIONES Y PREGUNTAS

II. LA REELECCIÓN EN BOLIVIA

5. Bolivia ha modificado el proceso de la reelección Presidencial, a partir del 7 de febrero de 2009, fecha en la que se promulga la nueva Constitución Política del Estado. Este proceso difícil y doloroso ha costado la vida de decenas de compatriotas, y el deterioro del sistema democrático e institucional del país. Finalmente, ha derivado en la mayor crisis política desde la recuperación democrática en octubre de 1982, concluyendo con la renuncia del Presidente Evo Morales Ayma y la declaración de nulidad de los resultados electorales de octubre de 2019, en medio de una convulsión social sin precedentes.
6. La Constitución Política del Estado de Bolivia de 1967, Artículo 87 Parágrafo I), establecía que: ***“El Presidente puede ser reelecto por una sola vez después de transcurridos cuando menos un período constitucional”***¹. El propio texto constitucional establecía que cuando la reforma de la Constitución se refiere al período constitucional del Presidente o Vicepresidente, la

¹ Artículo 87 de la Constitución Política del Estado, Promulgada 1967 y reformada 1994 y 2004.

reforma solo entrará en vigencia el período constitucional siguiente². Sentando el principio de que quien propone esta reforma, no se favorece de ella. En consideración a estos antecedentes constitucionales, el Gobierno del Presidente Evo Morales Ayma, decide convocar a una Asamblea Constituyente cuyo principal propósito era asegurar la inmediata reelección presidencial.

7. En su sesión final, la Asamblea Constituyente aprueba en la ciudad de Oruro, el 9 de diciembre de 2007, el texto final de la nueva Constitución Política del Estado, y la remite al Congreso Nacional para su revisión y aprobación. El Congreso Nacional mediante Ley de la República No. 3941 de 21 de octubre de 2008, modifica el texto y lo sanciona. El pueblo de Bolivia mediante referéndum de fecha 25 de enero de 2009, aprueba el proyecto de Constitución Política del Estado. Finalmente, la Constitución Política del Estado de Bolivia, fue promulgada por el Presidente Evo Morales Ayma el 7 de febrero de 2009.
8. Instalado el debate en el Honorable Congreso Nacional, un grupo de observadores internacionales de diferentes delegaciones diplomáticas acreditadas en Bolivia, es convocado en calidad de garantes del cumplimiento de los acuerdos que se logren entre las bancadas del gobierno con la oposición. El acuerdo para reformar la Constitución se produjo en un momento de alta tensión y crispación política, de tal magnitud que llevó al gobierno nacional a invitar a varios países y organizaciones internacionales, como mediadores y garantes de cumplimiento de los acuerdos. Entre las personalidades más importantes destacamos a :

Raúl Lago	Organización de los Estados Americanos OEA
Toriko Yasukawa	Organización de Naciones Unidas NNUU
Wilbert Bendezú.	Presidente del Parlamento Andino
Kenneth Bell	Embajador de la Unión Europea
Luiz Felipe de Macedo	Embajador de la República Federativa del Brasil
Antoine Grassin	Embajador de Francia
Nigel Baker	Embajador del Reino Unido
Fulvia Benavides	Embajadora de Colombia

9. La reelección del Presidente y Vicepresidente del Estado, fue el tema más debatido y la razón principal de esta reforma. El texto del artículo 168 del proyecto de Constitución que llegó al Congreso de la República decía: ***“El período de mandato de la Presidenta o del Presidente y de la Vicepresidenta o Vicepresidente del Estado es de cinco años, y pueden ser reelectas o reelectos por una sola vez de manera continua”***³. Este texto se complementaba con la Disposición Transitoria Primera que decía: ***“Los mandatos anteriores a la vigencia de esta Constitución NO SERÁN tomados en cuenta a los efectos del cómputo de los nuevos períodos de funciones***⁴. De acuerdo con este texto, el Presidente Morales podría optar para ser reelegido por tres mandatos continuos, el que estaba en curso y los dos siguientes.

2 Artículo 231) Parágrafo V) de la Constitución Política del Estado de 1967.

3 Artículo 168 del Proyecto aprobado por la Asamblea Constituyente.

4 Disposición Transitoria Primera del Proyecto aprobado por la Asamblea Constituyente.

10. En la misma línea, en referencia a la reelección de parlamentarios, el artículo 156 de la Constitución establece que: *“El tiempo de mandato de las y los asambleístas es de cinco años, pudiendo ser reelectas o reelectos por una sola vez de manera continua”*. Norma que ratifica los límites constitucionales a la figura de la reelección indefinida.
11. El Congreso de Bolivia luego de un largo y difícil debate, finalmente acordó modificar la Disposición Transitoria Primera con el siguiente texto: ***“Los mandatos anteriores a la vigencia de esta Constitución SERÁN tomados en cuenta a los efectos del cómputo de los nuevos períodos de funciones.”*** De acuerdo a esta nueva versión el Presidente Morales podía postular a dos gestiones presidenciales continuas, la que se encontraba en curso en ese momento y una adicional.
12. Este acuerdo del Congreso fue anunciado por el propio Presidente del Estado en diversas declaraciones públicas a diferentes medios de comunicación social. El ***Presidente afirmó*** que: ***“Quiero que sepan, por la unidad del país, por la nueva Constitución Política del Estado Boliviano, la propuesta que hicieron dos constituyentes, bajo pedido de los movimientos sociales como dos reelecciones inmediatas para el Evo Morales, yo renuncié hermanas y hermanos, por la unidad del país”***.⁵ Con estas palabras el Presidente Morales el 21 de octubre del 2008, convocaba a referéndum constitucional de enero de 2009 para aprobar la nueva Constitución.
13. En un hecho histórico sin precedentes, la República de Bolivia fue convocada a votar en Referéndum, la vigencia de la nueva Constitución Política del Estado el 25 de enero de 2009. La Constitución Política del Estado fue aprobada por el voto del 61.43 % de los bolivianos. Finalmente fue promulgada por el Presidente del Estado el 7 de febrero del 2009. El texto reformado de la Disposición Transitoria Primera, que modifica sustancialmente el texto original, por el que el Presidente Morales solo tenía derecho a una reelección, fue el más destacado de los artículos votados en el referéndum.
14. El proceso electoral de aprobación popular de la nueva Constitución fue observado por una misión de la OEA, liderada por Raúl Lago, el mismo que había sido garante del acuerdo congresal del 2008. Es importante destacar que la página 8 del Informe de la misión de observación electoral de la OEA subrayaba que: *“A los pocos días de finalizada la mesa de concertación en Cochabamba, comenzó el diálogo en el Congreso entre el oficialismo y la oposición. Como resultado de este proceso....se redujo la reelección presidencial de dos períodos consecutivos a uno solo”*.
15. El 14 de abril del 2009 el Presidente Evo Morales promulgó la Ley 4021 del Régimen Electoral Transitorio, aprobada y sancionada por el Congreso según disponía la nueva Constitución, para celebrar elecciones en diciembre del 2009. Este Régimen Electoral es una norma de desarrollo constitucional que establece lo siguiente en su artículo 25, parágrafo II: *“En aplicación de la disposición transitoria primera, parágrafo segundo, de la Constitución Política del Estado, el cómputo de los mandatos constitucionales se regirá de conformidad a los*

⁵ <https://www.youtube.com/watch?v=WTdE75E1Xfs&feature=youtu.be>

siguientes: a) *Se computará como primer período, el mandato vigente a tiempo de la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado*". Bajo las cláusulas de esta ley, y su Artículo 25, el Presidente Morales participó en esas elecciones desde la Jefatura de Gobierno, haciendo uso de su derecho a una reelección, ganó y asumió su segundo mandato, cumpliendo con la estipulación constitucional de *"ser reelectas o reelectos por una sola vez de manera continua"*, como señala el artículo 168.

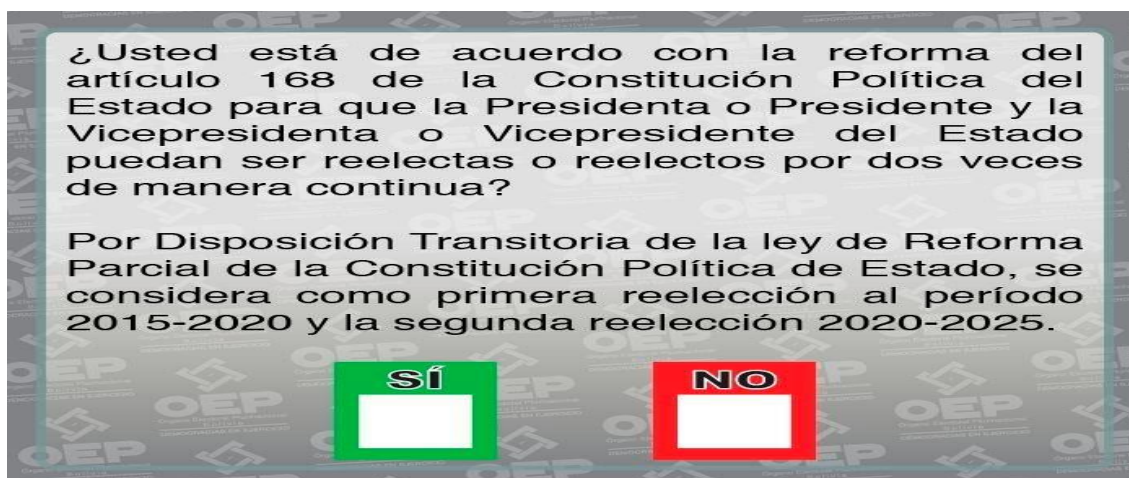
16. El Presidente Morales promulgó y puso en vigencia la Nueva Constitución y el Régimen Electoral Transitorio entre febrero y abril del 2009, estampando su firma no una, sino dos veces, en textos precisos que no admitían posibilidad alguna de una tercera gestión continua. El entusiasmo oficialista llevó a celebrar el inicio del nuevo mandato del Presidente Morales, en enero 2010, no con uno, sino con dos sellos postales, con la foto del Presidente y la siguiente inscripción: **"SEGUNDO MANDATO, Presidente Constitucional del Estado Plurinacional de Bolivia: EVO MORALES AYMA."**



17. A pesar de la claridad de las normas constitucionales referidas a la reelección del Presidente y Vicepresidente, modificadas por el Congreso de Bolivia y aprobadas por Referéndum Constitucional, el gobierno insistió, el año 2013, en habilitar al Presidente Morales por un tercer mandato. El gobierno auspició la Consulta de Constitucionalidad de la Ley de Aplicación Normativa, en base al artículo 111 del Código de Procedimiento Constitucional. Esta acción, fue presentada por el Vicepresidente Alvaro García Linera, al Tribunal Constitucional, nombrado por este Congreso. La Declaración Constitucional Plurinacional No. 003/2013, pronunciada por el Tribunal Constitucional, resumía en su ratio decidendi, que el primer período del Presidente Evo Morales Ayma, correspondía al período de la República, entretanto, el segundo período correspondía al Estado Plurinacional, por lo que en realidad se trataba del primer mandato en el marco de la nueva Constitución. La Declaración Constitucional, asume la desaparición del concepto de la República del texto constitucional, por lo que la considera suprimida históricamente. Evidentemente, este criterio ignora que la CPE en su artículo 11 consagra a la República de Bolivia, como forma de gobierno⁶.

⁶ Artículo 11 de la CPE: "La República de Bolivia adopta para su gobierno la forma democrática representativa y comunitaria, con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres".

18. Transcurrido el segundo año del mandato 2015-2020, la tercera gestión presidencial consecutiva de Morales, el Gobierno intentó nuevamente otra reforma al artículo 168 de la Constitución Política del Estado, esta vez mediante la convocatoria a un referéndum nacional. Para ello el pleno de la Asamblea Legislativa aprobó la reforma parcial del artículo 168 de la Constitución, a través del proyecto de Ley de Convocatoria a Referendo Constitucional Aprobatorio, que incluye la convocatoria a referendo, la fecha de realización y la pregunta a ser formulada al elector. El Tribunal Constitucional Plurinacional, mediante Declaración Constitucional 0194/2015, resuelve declarar la CONSTITUCIONALIDAD de la pregunta del Referendo Constitucional aprobatorio cuyo texto es: “ **¿Usted está de acuerdo con la reforma del Artículo 168 de la Constitución Política del Estado para que la Presidenta o Presidente y la Vicepresidenta o Vicepresidente del Estado pueden ser reelectas o reelectos por dos veces de manera continua?**” La disposición transitoria de la Ley de Reforma Parcial a la Constitución Política del Estado, decía que; “ **se considera como primera reelección al período 2015-2020 y la segunda reelección el 2020-2025. SI-NO**”.



19. La reforma propuesta importaba un cambio en las bases fundamentales de la Constitución, por lo que de acuerdo a la norma contenida en el artículo 411 Parágrafo I, esta debería ser realizada por una Asamblea Constituyente⁷. Demandada esta infracción al procedimiento de reforma constitucional, el Tribunal Constitucional Plurinacional emitió la Declaración Constitucional Plurinacional 0193/2015 de 21 de octubre, que en su Fundamento Jurídico III.3.2. relativo a la verificación si el contenido de la Ley de reforma parcial está conforme con la materia que la Constitución Política del Estado asigna a la reforma parcial establecida en por la modificación propuesta al artículo 168: “*...no afecta a la democracia ni atenta a los principios constitucionales, dado que la propuesta es clara y categórica “por dos veces” consecutivas, es decir, con un límite constitucional; distinto fuera que se hubiera propuesto la posibilidad de reelección de manera indefinida e ilimitada...*”

20. De acuerdo al texto de la Declaración Constitucional No. 0193/2015, la posibilidad de habilitar una reelección indefinida en Bolivia debía pasar por una reforma total de la Constitución y no

⁷ Constitución Política del Estado, Art. 411, Parágrafo I), “La reforma total de la Constitución, o aquella que afecte sus bases fundamentales, a los derechos, deberes y garantías, o a la primacía o reforma de la Constitución tendrá lugar a través de una Asamblea Constituyente originaria y plenipotenciaria activada mediante referendo”

así por una reforma parcial o una interpretación judicial. El propio Tribunal Constitucional que dictó esta Declaración, desobedeció su mandato.

21. Aprobada la Declaración de Constitucionalidad de la pregunta del referendo Constitucional, se convocó al Referendo el 21 de febrero de 2016. El pueblo de Bolivia asistió masivamente a esta convocatoria y emitió 2.682.517 millones de votos por el NO, obteniendo la mayoría del 51.30 % del total de sufragios válidos emitidos. La reforma de Morales fue rechazada.
22. El artículo 15 de la Ley Electoral vigente No. 026 establece que: ***“Las decisiones adoptadas mediante Referendo tienen vigencia inmediata y obligatoria y son de carácter vinculante. Las autoridades e instancias competentes son responsables de su oportuna y eficaz aplicación.”***
23. En realidad, esta era la segunda vez que el pueblo Boliviano fue convocado a votar por este texto. La Primera, en el referendum de aprobación costitucional de 25 de enero de 2009, que aprobó el texto completo. La segunda en el referendo del 21 de febrero de 2016. Dos veces el pueblo de Bolivia se había pronunciado sobre este texto que limitaba a un Presidente a una sola reelección y a dos mandatos.
24. La demostración que el Gobierno de Morales desconoció el resultado del Referéndum, perpetrando un golpe contra la voluntad popular democrática -instrumentalizando vergonzosamente la Convención Americana de Derechos Humanos- consta en la declaración del mismísimo [Presidente Morales](#)⁸, cuando poco antes de la votación del 21F-2016, le dijo a Telesur que: ***“lo mejor es someternos al pueblo.... si el pueblo dice NO ¿qué podemos hacer? No vamos a hacer golpe de estado....tenemos que irnos callados.”*** A confesión de parte, relevo de prueba, en nuestro país se perpetró un golpe utilizando la Convención.
25. A pesar de que el voto popular ya definió la inviabilidad de que el Presidente Morales se postule a una cuarta reelección, el gobierno nuevamente intento una nueva acción. Esta vez a través de la Acción de inconstitucionalidad Abstracta, se demandó el control de convencionalidad del artículo 168 de la Constitución Boliviana, con referencia al texto del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Se planteó que el Derecho a ser reelegido es un derecho humano protegido por el artículo 23 de la Convención Americana, y que las limitaciones Constitucionales y de otras leyes sobre la reelección del Presidente y Vicepresidente, vulneran este derecho humano.
26. El Tribunal Constitucional Plurinacional, mediante Sentencia Constitucional No. 0084/2017⁹ de 28 de noviembre, DECLARA DE APLICACIÓN PREFERENTE el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos por ser la norma más favorable en relación a los Derechos Políticos. Con ello, decreta la **reelección indefinida** a la presidencia del Estado.
27. Con esta interpretación constitucional, la majestad de la voluntad del pueblo boliviano, expresada en el voto popular emitido en dos eventos electorales sobre el contenido del

⁸ <https://www.youtube.com/watch?v=4SRxxfzLEMg>

⁹ Sentencia Constitucional 0084/2017 pronunciada el 28 de noviembre.

artículo 168 de la Constitución Política del Estado, es ignorada y depasada. La decisión del Tribunal Constitucional, basada en el supuesto de que el derecho a la reelección indefinida es un derecho humano protegido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 23, se pretende ubicar por encima de la majestad de la voluntad popular.

28. Roberto Viciano Pastor, Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Valencia, considerado autor del texto constitucional llevado a la Asamblea Constituyente, afirma en un artículo denominado *“Cuando los Jueces Declaran Inconstitucional la Constitución: La Reelección Presidencial en América Latina a la Luz de las Últimas Decisiones de las Cortes Constitucionales”*, que: *“Ni la Convención dice que haya un derecho «humano» a la reelección, como afirma el TCP, ni existe sentencia alguna de la Corte de San José que así lo establezca”*. Finalmente concluye: *“utilizan de manera sesgada el control de convencionalidad e incurren en contradicciones internas de imposible superación dialéctica. Y todo ello con un mismo objetivo y resultado: soslayar la voluntad constituyente para inaplicar las legítimas limitaciones de mandato que sus constituciones establecen. Los caminos al hiperpresidencialismo y a la crisis de la democracia y del constitucionalismo quedan, con ello, expeditos”*¹⁰.
29. La vulneración del principio de independencia del Órgano Judicial, ha sido objeto de denuncias constantes por la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, y varias otras instituciones internacionales que han condenado el uso político de los órganos judiciales en Bolivia, por autoridades judiciales elegidas por el partido de gobierno¹¹. El Tribunal que concede la reelección indefinida al Presidente Evo Morales Ayma, ha sido designado por el partido de gobierno, y los magistrados que inicialmente se opusieron a esta decisión, fueron destituidos y perseguidos penalmente.
30. Evo Morales Ayma y Alvaro García Linera, son habilitados para postular a un cuarto mandato consecutivo, y una tercera reelección, por resolución de Sala Plena del Tribunal Supremo Electoral, basado en la Sentencia Constitucional No. 0084/2017 de 28 de noviembre.
31. El proceso electoral de octubre de 2019, fue observado en forma reiterada por denuncias de fraude electoral que favorecían a la candidatura de gobierno. Las continuas denuncias, consiguieron dañar irremediabilmente las elecciones generales. Acorralado, el Presidente Evo Morales pide formalmente a la Organización de Estados Americanos OEA, designar un equipo técnico que pueda verificar estas denuncias de fraude.
32. En virtud del mencionado acuerdo suscrito por la Organización de Estados Americanos y el Estado boliviano, se garantiza todas las facilidades para el cumplimiento de la auditoria al cómputo oficial de los votos de la elección general del 20 de octubre de 2019, así como la verificación de actas, aspectos estadísticos, verificación del proceso y cadena de custodia del material electoral original. El acuerdo comprende la obligación de brindar a los expertos

¹⁰ Viciano Pastor y Moreno Gonzales “Cuando los jueces declaran inconstitucional la Constitución: La reelección presidencial en América Latina”. Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, <https://doi.org/10.18042/cepec/ajc.22.06>

¹¹ Informe Anual de la Alta Comisionada de NNUU para los Derechos Humanos, Bolivia.

internacionales el pleno acceso a sus instalaciones y la información plena que solicite sobre las elecciones generales del 20 de octubre de 2019¹².

33. El [informe final de Análisis de Integridad Electoral Bolivia 2019](#), concluye señalando que: *“En conclusión, nuestro análisis de los datos de las Elecciones de Bolivia 2019 deja en claro que la victoria en primera vuelta de Evo Morales fue estadísticamente improbable, y que su proclamación se dio por un aumento masivo e inexplicable de los votos del MAS en el 5% final del cómputo. Sin ese aumento, aunque el MAS habría conseguido la mayoría de los votos, no habría obtenido la diferencia del 10% necesario para evitar la segunda vuelta. Este incremento se dio a partir de quiebres marcados en las líneas de tendencia de votación del oficialismo y de CC, a nivel nacional y departamental. El tamaño de las rupturas es extremadamente inusual y coloca en duda la credibilidad del proceso”*¹³.
34. Los efectos que ocasionan este informe son devastadores para la democracia en Bolivia. [El Presidente](#)¹⁴ declara nulas las elecciones generales del 20 de octubre de 2019, ordena el enjuiciamiento penal de los vocales del Tribunal Supremo electoral, y en forma posterior renuncia a la Presidencia del Estado, obtiene asilo diplomático en la República de México y deja el país. La Asamblea Legislativa Plurinacional, con la participación unánime del partido MAS de Evo Morales, después promulga la Ley No. 1266 de Régimen Excepcional y Transitorio para la realización de nuevas elecciones generales, en la que se anulan los comicios fraudulentos del 20 de octubre, se destituye a los vocales electorales que fueron autores del mismo y se ratifica la vigencia de la restricción constitucional de UNA sola reelección. En diciembre de 2019 este mismo Congreso elige a seis nuevos vocales electorales, nuevamente con el respaldo unánime de los parlamentarios del MAS.
35. La historia del Derecho Constitucional Boliviano, en los últimos cincuenta años, demuestra una tendencia inequívoca para favorecer la alternabilidad en el ejercicio del poder. La CPE de 1967 consagró la prohibición de la reelección inmediata en el ejercicio del poder público. Al mismo tiempo, dejó establecido que cuando la reforma se refiera al período constitucional, esta no entrará en vigencia sino hasta el nuevo período de mandato, de tal forma que quien promueve la reforma no se beneficie de ella. Ambas decisiones del legislador constitucional, configuran un perfil definido en relación a la reelección del gobierno. El replanteamiento del debate sobre la reelección en Bolivia ha provocado una crisis grave de la institucionalidad democrática, luego de cuatro décadas desde la recuperación de las libertades democráticas.

III. LA REELECCIÓN EN AMÉRICA LATINA.

36. En los últimos 15 años, distintos órganos de la OEA han identificado una determinada tendencia en la región hacia reformas constitucionales que permiten la reelección en los distintos niveles de gobierno. Diferentes Secretarías, departamentos de la OEA y la CIDH han

12 Documentos relativos a la solicitud y acuerdo suscrito por la OEA y el Estado de Bolivia, referidos a la auditoría técnica de las elecciones generales del 20 de octubre de 2019.

<https://www.oas.org/es/sap/deco/informe-bolivia-2019/1%20-%20Acuerdos.pdf>

13 Informe Final Análisis de Integridad Electoral Bolivia 2019. <https://www.oas.org/es/sap/deco/informe-bolivia-2019/>

14 <https://www.youtube.com/watch?v=9ri39HcI9WU>

recibido consultas y denuncias reiteradas sobre el mismo tema por parte de múltiples actores de la sociedad civil, partidos políticos, oposición, funcionarios de la rama judicial, legislativa y administrativa de distintos países del hemisferio.

37. La alternancia en el poder es un valor democrático necesario para la construcción de un Estado de Derecho en concordancia con el tercer atributo enunciado en la Declaración de Santiago de Chile adoptada en la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, en agosto de 1959¹⁵: *“La perpetuación en el poder, o el ejercicio de éste sin plazo determinado y con manifiesto propósito de perpetuación, son incompatibles con el ejercicio de la democracia”*.
38. La Opinión Consultiva Presentada por Colombia, se motiva en la necesidad de contar con estándares interamericanos acerca de los límites al mandato con el objeto de poder cumplir con sus funciones establecidas, además de establecer si el artículo 23 de la Convención Americana puede ser utilizado por poderes judiciales, en algunos países miembros, para anular límites a la reelección presidencial, mientras en otros se respeta rigurosamente las limitaciones a la reelección establecidas en las respectivas constituciones.
39. Se ha constatado que en tres países de America Latina—Nicaragua, Honduras y Bolivia- se ha interpretado el Artículo 23 de la Convención Americana para habilitar la reelección indefinida, contraviniendo límites constitucionales, a pesar que estas limitantes, en el caso de Bolivia, incluso han sido aprobados por referéndum popular.
40. Existen en múltiples países¹⁶, intentos de reforma a través de distintos mecanismos con el objeto de derogar las regulaciones, que limitan los mandatos, contenidas en las constituciones.
41. En la región existen distintas figuras de reelección¹⁷: la inmediata por término fijo, la reelección interrumpida y la alterna. También hay países que prohíben la reelección.
42. Tradicionalmente, la vía ordinaria para impulsar una modificación fundamental en la estructura de poder de un país, como la reelección, es a través de una reforma constitucional. La reforma puede ser parcial o implicar la elaboración de una nueva constitución. En los países con constituciones rígidas, se elabora un procedimiento especial para reformar o derogar las disposiciones de la misma.
43. Por un lado, las reformas constitucionales en muchos países tienen como base un ejercicio de democracia representativa. Por lo general, estos países contemplan la posibilidad de modificación constitucional parcial vía legislativa a través proyectos de ley orgánica o modificación integral vía un organismo de representantes colegiados a través de una

15 Declaración de Santiago de Chile, adoptada en la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, agosto de 1959. A través del tercer atributo de la Declaración de Santiago de Chile se enunciaron atributos de la Democracia que están plenamente vigentes, los cuales deben relacionarse con los elementos esenciales y componentes fundamentales enumerados en la Carta Democrática Interamericana.

16 Ejemplos de los países: Argentina, Brasil, Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia, Venezuela, Panamá, Costa Rica, Nicaragua y República Dominicana.

17 En América Latina, la reelección presidencial es admitida en 14 (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela). De estos 14 países, 3 cuentan con reelecciones ilimitadas, 5 con reelecciones continuas por términos fijos y 6 con reelecciones alternas (no inmediatas).

asamblea constituyente. Por otro lado, otro proceso de modificación constitucional común es a través de mecanismos de democracia directa como el referéndum.

44. Existe la tendencia de líderes políticos, aspirando a la continuidad, de impulsar reformas con el objeto de derogar regulaciones a la reelección por vía exclusivamente de interpretación jurisdiccional, algunas veces yendo en contra del proceso de modificación previsto en la propia Constitución.
45. Este tipo de acciones, por vía exclusivamente de interpretación jurisdiccional, deja dudas sobre la legitimidad popular de dicho cambio y suscita interrogantes sobre la opción de optar por procesos de reforma más democráticos. De igual manera, no hay necesariamente un cambio legislativo resultante de la reforma constitucional. En consecuencia, las limitaciones al mandato pueden mantenerse como derecho positivo vigente.
46. Ejemplos de reformas para derogar regulaciones a la reelección por vía exclusivamente de interpretación jurisdiccional se enumeran a continuación:
47. En 2003, en Costa Rica, la sala constitucional, a través de la [sentencia N°02771](#), anuló la reforma de 1969 que eliminaba la reelección, permitiendo la reelección alterna cada ocho años.¹⁸ La sentencia N°02771 hizo posible que el presidente Óscar Arias volviera a ser elegido como presidente, 16 años después de haber ocupado el cargo.¹⁹
48. En 2009, en Nicaragua, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, a través de la sentencia 504, declaró inaplicables los artículos 147 y 148 de la Constitución que prohibían la reelección continua de los cargos a Presidente, Vicepresidente, Alcalde y Vicealcalde, permitiendo la reelección inmediata del Presidente Daniel Ortega.²⁰
49. En 2015, en Honduras, la sala constitucional de la Corte Suprema de Justicia, a través de la [sentencia RI-1343-14](#), declaró inaplicable el artículo 239 de la Constitución²¹ que prohibía la reelección y en ese sentido estableció la inconstitucionalidad del artículo 330 que sancionaba a todo el que propusiera la reforma, permitiendo al actual presidente Juan Orlando Hernández volver a candidatearse.²²
50. En 2017, en Bolivia, el Tribunal Constitucional Plurinacional, a través de la [sentencia 0084/2017](#), declaró la aplicación preferente del artículo 23 de la Convención Americana por sobre el artículo 168 de la Constitución, que limitaba a una sola reelección continua y cuya validez había sido ratificada en el referéndum popular del 21 de febrero de 2016. En esa línea, esta sentencia también anuló varios artículos de la ley del régimen electoral que limitaban a

18 Sentencia 2771 de 2003, Sala Constitucional, Costa Rica, <https://vlex.co.cr/vid/-498528034> (Anexo I)

19 Sentencia 2771 de 2003, Sala Constitucional, Costa Rica, <https://vlex.co.cr/vid/-498528034>

20 Sentencia 504 de 2009, sala constitucional de la Corte Suprema, Nicaragua, <http://enlaceacademico.ucr.ac.cr/sites/default/files/publicaciones/20091022-SENTENCIA-504-2009.pdf> (Anexo II)

21 Artículo 239 de la Constitución de Honduras.

22 Sentencia RI-1343-14, sala constitucional de la Corte Suprema, Honduras, <https://hn.vlex.com/vid/671837089> (Anexo III)

una sola reelección consecutiva, para potencialmente permitir al presidente Morales optar por un cuarto mandato presidencial consecutivo.²³

51. Ejemplos de reformas para, por el contrario, limitar la reelección, se enumeran a continuación:
52. En 2015, en Colombia, el Poder Legislativo, a través del Acto #2, eliminó la reelección presidencial y limitó la gestión constitucional del Jefe de Estado a un solo mandato de cuatro años.²⁴
53. En febrero de 2018, en Ecuador, con casi 70% de votación popular el pueblo eliminó la reelección indefinida vigente, para limitar a todas las autoridades de elección popular a una sola reelección para el mismo cargo.²⁵
54. En octubre del 2018, el Tribunal Constitucional del Perú, recurriendo al informe de la Comisión de Venecia de marzo del 2018, ratificó la prohibición de reelección de autoridades locales.²⁶
55. En diciembre del 2018, vía referendo, Perú prohibió la reelección de parlamentarios.²⁷

IV. LA CARTA DEMOCRÁTICA.

56. El artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana que establece: *“Son elementos esenciales de la democracia representativa, 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.”*
57. El artículo 4 de esta misma Carta señala en su segundo acápite: *“La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad son igualmente fundamentales para la democracia.”*
58. El artículo 7 de la Carta establece: *“La democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, en su carácter universal, indivisible e interdependiente, consagrados en las respectivas constituciones de los Estados y en los instrumentos interamericanos e internacionales de derechos humanos.”*

23 Sentencia 0084 de 2017, Tribunal Constitucional Plurinacional, Bolivia, <https://edwinfigueroag.files.wordpress.com/2017/12/sentencia-0084-2017-tcp-bolivia-reeleccion-evo-morales.pdf>

24 Acto Legislativo 2 de 2015, Colombia, <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/actoslegislativos/ACTO%20LEGISLATIVO%2002%20DEL%2001%20JULIO%20DE%202015.pdf>

25 Resultado de referéndum popular de 2018, Ecuador, Ver Pregunta 2, <https://resultados2018.cne.gob.ec/>

26 <https://gestion.pe/peru/politica/tribunal-constitucional-ratifica-prohibicion-reeleccion-alcaldes-mndc-246359>

27 <https://www.elperiodico.com/es/internacional/20181210/referendum-peru-no-reeleccion-congresistas-7192596>

V. INFORME DE LA COMISIÓN DE VENECIA.

59. La Comisión Europea para la Democracia a Través del Derecho (conocida como la “COMISIÓN DE VENECIA”), a requerimiento del Secretario General de la OEA, emitió el 20 de marzo del 2018 el “Informe Sobre los Límites a la Reelección, Parte I – Presidentes”²⁸, en el cual, después de un minucioso análisis, respondió las cuatro preguntas planteadas por el Secretario Almagro de la siguiente manera:

1) **¿Existe un derecho humano a la reelección? En caso afirmativo, ¿qué límites tiene este derecho?**

“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.”

“Según las normas 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.”

2) **¿Los límites a la reelección restringen los derechos humanos y políticos de los candidatos?**

“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, la entidad soberana encargada de establecer la constitución.”

“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 presidenciales, 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

28 Estudio No. 908/2017, Comisión de Venecia, Marzo 2018. [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2018\)010-spa](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2018)010-spa)

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.”

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

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

“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.”

“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 ex presidente. 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.

“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 logro 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.

“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 los reglamentos que rigen el derecho de postularse y aparecer en la boleta, es decir, las normas de nominación.”

“Adicionalmente, los límites a la reelección pueden promover la rendición de cuentas de los funcionarios electos al ayudar a prevenir concentraciones de poder inapropiadas.”

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

“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.”

“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.”

“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.”

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

VI. JURISPRUDENCIA CORTE INTERAMERICANA

60. La Corte Interamericana determinó que la renovación de las élites políticas son necesarias para el cumplimiento de los valores democráticos establecidos en instrumentos internacionales, al señalar en el caso *Castañeda Gutman vs. México*, que *“los derechos políticos consagrados en la Convención Americana, así como en diversos instrumentos internacionales, deben propiciar el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político”*.²⁹
61. La Honorable Corte, en el caso *Yatama vs. Nicaragua*, estableció que para el ejercicio de los derechos políticos consagrados en el artículo 23 de la Convención *“es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación”*.³⁰ En este sentido, la continuidad en el poder de líderes políticos puede significar, para otras organizaciones o minorías, un obstáculo para participar en elecciones justas.
62. En el caso *Castañeda Gutman vs. México*, la Honorable Corte señaló que *“la participación política mediante el ejercicio del derecho a ser elegido supone que los ciudadanos puedan postularse como candidatos en condiciones de igualdad y que puedan ocupar los cargos públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad de votos necesarios para ello”*.³¹
63. Volviendo al caso *Yatama vs. Nicaragua*, la Honorable Corte consideró que *“La previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, per se, una restricción indebida a los derechos políticos. Esos derechos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones”*.³²
64. La Corte Interamericana, en ese mismo caso estableció que la reglamentación de derechos políticos *“debe observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática. La observancia del principio de legalidad exige que el Estado defina de manera precisa, mediante una ley, los requisitos para que los ciudadanos puedan participar en la contienda electoral, y que estipule claramente el procedimiento electoral que antecede a las elecciones”*.³³
65. En ese sentido, la Corte argumentó que los Estados *“pueden establecer estándares mínimos para regular la participación política, siempre y cuando sean razonables de acuerdo a los principios de la democracia representativa.”* Para tal fin, la Honorable Corte solicita tomar en cuenta el artículo 6 de la Carta Democrática Interamericana, el cual insta a *“promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia”*.³⁴

29 Caso Castañeda Gutman Vs. México, Corte IDH, Sentencia de 6 de agosto de 2008, Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas.

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/JurInt/STCIDHM01.pdf>

30 Caso Yatama Vs. Nicaragua, Corte IDH, Sentencia de 23 de junio de 2005, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Párrafo 195.

http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf

31 Caso Castañeda Gutman Vs. México, Corte IDH, Sentencia de 6 de agosto de 2008, Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Párrafo 148.

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/JurInt/STCIDHM01.pdf>

32Caso Yatama Vs. Nicaragua, Corte IDH, Sentencia de 23 de junio de 2005, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Párrafo 195. Párrafo 206.

33 *Ibíd.* Párrafo 206.

34 *Ibíd.* Párrafo 207.

66. La Corte Interamericana, en el caso Castañeda Gutman vs. México, determinó que la posibilidad de reglamentación de los derechos políticos incluidos en el párrafo 2, artículo 23 de la Convención pueden realizarse *“Siempre que no sean desproporcionados o irrazonables, [ya que] se trata de límites que legítimamente los Estados pueden establecer para regular el ejercicio y goce de los derechos políticos y que se refieren a ciertos requisitos que las personas titulares de los derechos políticos deben cumplir para poder ejercerlos”*.³⁵

VII. COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS DE NACIONES UNIDAS Y TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS.

67. En el ámbito universal, el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establece parámetros amplios en lo que se refiere a la regulación de los derechos políticos. El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, al interpretar dicha norma ha dicho que *“el Pacto no impone ningún sistema electoral concreto” sino que todo sistema electoral vigente en un Estado “debe ser compatible con los derechos amparados por el artículo 25 y garantizar y dar efecto a la libre expresión de la voluntad de los electores”*.³⁶

68. El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas expresó, en las Observaciones finales sobre el segundo informe periódico de Honduras durante las Sesiones celebradas los días 5 y 6 de julio de 2017, su preocupación respecto a la reforma impulsada en Honduras en el 2015 por el hecho de que *“a pesar del límite del mandato presidencial establecido en la Constitución el titular del cargo se presente a la reelección”*.³⁷

69. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en el caso *Zdanoka v Latvia*, se pronunció sobre el derecho a votar y a ser votado que se deriva del artículo 3 del Protocolo 1 al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales: *“Existen numerosas maneras de organizar e implementar sistemas electorales y una riqueza de diferencias basadas en el desarrollo histórico, diversidad cultural y pensamiento político de los Estados”*.³⁸

VIII. INFORMES DE MISIONES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL

70. En el 2011, la Misión de Observación de la Unión Europea desplegada en Nicaragua para las elecciones presidenciales de ese año expresó que *“la candidatura del presidente Daniel Ortega fue avalada por la sala constitucional de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) tras un*

35 Caso Castañeda Gutman Vs. México, Corte IDH, Sentencia de 6 de agosto de 2008, Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Párrafo 155.

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/JurInt/STCIDHM01.pdf>

36 Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 25, Derecho a participar en los asuntos públicos, derecho a votar y derecho al acceso, en condiciones de igualdad a las funciones públicas (art. 25) de 12 de julio de 1996.

<http://portales.te.gob.mx/internacional/sites/portales.te.gob.mx.internacional/files/OBSERVACION%20GENERAL%20NO.%202025.pdf>

37 Comité de Derechos Humanos, Observaciones finales sobre el segundo informe periódico de Honduras, CCPR/C/SR.3378 y 3379, Sesiones celebradas los días 5 y 6 de julio de 2017.

38 ECHR, Case Zdanoka v Latvia, judgment of 16 March 2006 [GC], no. 58278/00, § 103. http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/actuarios/Zdanoka_v_%20Latvia.pdf

*proceso iniciado y resuelto en un lapso tan solo de cuatro días. La CSJ decidió declarar no aplicable el artículo 147 de la Constitución, que prohíbe de manera tajante la reelección consecutiva, al considerarlo vulnerador del principio de igualdad consagrado en el mismo texto. A pesar de no aceptar la sentencia, la oposición decidió presentar candidaturas. La MOE-UE, sin entrar a valorar el fallo de la CSJ, considera que, conforme al ordenamiento nicaragüense, el cauce para realizar reformas constitucionales no debería de ser otro que el de la votación, por la mayoría prevista en la propia Constitución, en la Asamblea Nacional”.*³⁹

71. Para el Referendo Constitucional celebrado en el Estado Plurinacional de Bolivia en 2016, en el cual se sometió a consulta del pueblo boliviano la modificación del artículo constitucional que establece el número de reelecciones consecutivas en que pueden participar los Presidentes y Vicepresidentes del Estado, la MOE desplegada por la OEA expresó: “Siendo la alternancia en el poder un elemento intrínseco al ejercicio de la democracia, resulta comprensible que se consulte al pueblo sobre la posibilidad de decidir acerca de un aspecto clave de la estructura institucional del país”.⁴⁰
72. En el 2017, la Misión de Observación Electoral (MOE) de la OEA desplegada en Honduras para las elecciones presidenciales de ese año, notificó los siguientes puntos sobre la reelección al Consejo Permanente de la OEA en su informe final⁴¹:

“...en Honduras, nunca antes se había declarado la inaplicación de un artículo de la Constitución por inconstitucionalidad o falta de armonía con convenciones internacionales. Del análisis del marco jurídico interamericano y de diversos precedentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Misión entiende que los derechos políticos no son absolutos. En ese contexto, señala que sí admiten restricciones siempre que se encuentren previamente en la ley y no sean abusivas o arbitrarias, y que cumplan con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.”

“La Misión destaca que considerar como requisito para ser elegible a un puesto de elección popular el no ocupar, o haber ocupado, ese mismo cargo al momento de postular no limita los derechos políticos del ciudadano, ya que puede participar libremente en la postulación a otros cargos, votar, asociarse y afiliarse libremente. De hecho, varios países de la región limitan o prohíben la reelección sin que esto signifique que violen tratados internacionales.”

“En cuanto al instrumento jurídico utilizado para habilitar la reelección, la Misión desea destacar que distintas instancias internacionales han reconocido la prohibición constitucional a la reelección presidencial. En ese sentido, el Informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de 2011, integrada posterior a los acontecimientos de 2008, consideró que la Constitución hondureña incluía un sistema de normas pétreas no susceptibles de modificación a través de reformas parciales a la Constitución, entre ellas

³⁹ Misión de Observación de la Unión Europea, Nicaragua 2011, Declaración Preliminar. <http://www.latinreporters.com/nicaraguaElections06112011InformeUE.pdf>

⁴⁰ Misión de Observación Electoral OEA, Estado Plurinacional de Bolivia 2016, Informe al Consejo Permanente, <https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2017/03/InformeCPMOEBoliviaSPAPUBLICADO-1.pdf>

⁴¹ Informe Final MOE Honduras, 2017. <http://scm.oas.org/pdfs/2017/CP38551SMOEH.pdf>

la relativa a la prohibición de reelegirse en el cargo de presidente. De igual manera, lo ha hecho la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso López Lone.”

*“Por su parte, las observaciones finales sobre el segundo informe periódico del Comité de Derechos Humanos del sistema universal de protección de las Naciones Unidas establecen la importancia de **‘respetar el criterio de elegibilidad establecido en la Constitución, en particular el de la limitación del mandato presidencial’.**”*

“La sentencia emitida por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia generó una situación irregular dentro del ordenamiento jurídico, pues disposiciones constitucionales que se encuentran vigentes han sido inaplicadas por el máximo órgano de impartición de justicia sin que se hubiere realizado una reforma constitucional. Sumado a esto, tampoco se ha emitido una ley reglamentaria sobre la reelección presidencial, a pesar de que existe una iniciativa impulsada por el poder ejecutivo. Por tanto, se deja abierta la posibilidad de que un presidente pueda perpetuarse para el cargo de manera indefinida.”

*“La modalidad a través de la cual fue habilitada la reelección, es decir por sentencia judicial, constituye una mala práctica que se ha presentado en otros países de la región. Es indispensable que la Constitución de Honduras refleje la realidad política que está viviendo el país, ya que actualmente la Constitución contempla artículos que no se aplican. Esto produce falta de certeza jurídica ya que actualmente la reelección no presenta límites y podría desencadenar aspiraciones de perpetuidad en el poder en contradicción con la Declaración de Santiago de Chile aprobada en la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores en agosto de 1959 que en su apartado tercero declara que **‘la perpetuación en el poder, o el ejercicio de éste sin plazo determinado y con manifiesto propósito de perpetuación, son incompatibles con el ejercicio efectivo de la democracia.’**”*

IX. PREGUNTAS DE LA PETICIÓN DE OPINIÓN CONSULTIVA.

73. La Opinión Consultiva formulada por Colombia contiene las siguientes preguntas a la Corte Interamericana. A la luz del derecho internacional, ¿Es la reelección presidencial indefinida, un derecho humano protegido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos? En este sentido, ¿Resultan contrarias al artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos las regulaciones que limitan o prohíben la reelección presidencial, ya sea por restringir los derechos políticos de los votantes? O, por el contrario, ¿Es la limitación o prohibición de reelección presidencial una restricción de los derechos políticos que resulta acorde a los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, de conformidad con las jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la materia?.
74. La segunda pregunta, se refiere a que en el evento en que un Estado modifique o busque modificar su ordenamiento jurídico para asegurar, promover, propiciar o prolongar la permanencia de un gobernante en el poder mediante la reelección presidencial indefinida,

¿Cuáles son los efectos de dicha modificación sobre las obligaciones que ese Estado tiene en materia de respeto y garantía de los derechos humanos? ¿Resulta dicha modificación contraria a las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos y, particularmente, a su obligación de garantizar el ejercicio efectivo de los derechos a a) participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) votar y ser elegido en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual, y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y, c) tener acceso, en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país?

75. La presente solicitud de Opinión Consultiva se refiere a los límites y alcances de la reelección presidencial en las Américas. Primero, desde un punto de vista dogmático, el Estado de Colombia consulta a la Corte Interamericana si a la luz de la Convención Americana, la reelección es entendida como un derecho humano protegido por el artículo 23 de la Convención Americana? Segundo, desde un punto de vista orgánico, si se admite que el derecho a la reelección es un derecho humano, consecuentemente las regulaciones constitucionales que limitan la reelección del presidente en cada país, serían contrarias a los derechos protegidos por el artículo 23 de la Convención?

76. Es evidente que quienes impulsan este tipo de interpretación, las reformas constitucionales, o en su caso las sentencias judiciales, para intentar mantenerse en el poder, argumentan que la reelección es un derecho y que en consecuencia las normas que prohíben la reelección en forma total o temporal, implican la vulneración al artículo 23 de la Convención.

77. El artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece:

Artículo 23. Derechos Políticos

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

X. CONCLUSIONES Y PREGUNTAS

78. De lo indicado anteriormente, se desprende que si bien la Corte Interamericana ha empezado a desarrollar estándares sobre algunas temáticas relativas a los límites que un Estado puede

imponer a los derechos políticos, no ha profundizado con la especificidad requerida sobre las regulaciones a y los alcances de la reelección.

79. Sin embargo, en la Declaración de Santiago de Chile de 1959, el Sistema Interamericano ha fijado en forma clara su posición al respecto. En el Acta Final de la Quinta Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores del 12 al 18 de agosto, expresa que: *“Interpretando el anhelo general de los pueblos americanos de vivir al amparo de instituciones democráticas, Considerando: Que la fe de los pueblos de América en el ejercicio efectivo de la democracia representativa es el mejor medio de promover su progreso político y social, DECLARA: 3) La perpetuación en el poder, o el ejercicio de éste sin plazo determinado y con manifiesto propósito de perpetuación, son incompatibles con el ejercicio efectivo de la democracia”*.
80. Esta determinación que asume el Sistema Interamericano es complementada posteriormente con la Carta Democrática que en su artículo 3 señala: *“Son elementos esenciales de la democracia representativa, 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”*.
81. El entendimiento integral de estos conceptos, la hace incompatible con el ejercicio perpetuo del poder. Estas son en definitiva las causas que explican el final de las monarquías y regímenes absolutos, frente a la democracia en la que la alternabilidad del poder es condición pre-existente del ejercicio del poder político. La teoría política emergente asume la alternabilidad, como condición esencial del ejercicio democrático, en oposición a la perpetuidad inherente a las monarquías o regímenes absolutos.
82. Para Karl Popper⁴², la diferencia esencial entre una democracia y los gobiernos absolutistas, radica en el poder que se confiere a la ciudadanía de cambiar sus gobernantes sin desatar una ola de violencia para ello. La alternancia en el ejercicio del poder esta en la esencia del sistema democrático.
83. El carácter indefinido de la reelección presidencial, se opone a los principios de pluralidad, alternabilidad, acceso pacífico al poder, y celebración de elecciones periódicas y justas. El poder perpetuo es incompatible con la democracia en sus componentes de libertad y pluralidad. Las limitaciones constitucionales para la reelección presidencial indefinida, son un componente esencial de la democracia y la libertad.
84. La jurisprudencia que hemos analizado nos brinda elementos suficientes para entender que los Derechos Políticos que protege el artículo 23 de la Convención Americana, no son absolutos, como ningún derecho lo es. Volviendo al caso Yatama vs. Nicaragua, la Honorable Corte consideró que *“La previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos*

42 Karl Popper, “La sociedad abierta y sus enemigos”, publicada en Roma 1973, pag. 179.

*políticos no constituyen, per se, una restricción indebida a los derechos políticos. Esos derechos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones”.*⁴³

85. Los Derechos Políticos enunciados en la Convención, de manera particular el derecho a ser elegido, si bien son la expresión de los derechos inherentes a la persona, se encuentran comprendidos al interior de la manifestación colectiva de la comunidad, que se manifiesta en la voluntad mayoritaria para elegir. Adquieren sentido sistémico en la colectividad cuya decisión es el sustento de la democracia, por lo tanto en su dimensión individual, este derecho, no puede ser reconocido como absoluto, frente al derecho de la colectividad, que es la que da verdadero sentido a la democracia. El derecho a ser elegido, no significa el derecho a ser reelegido indefinidamente, porque ello compromete la vigencia de los principios de pluralidad y libertad esenciales a la democracia.
86. Las reglas constitucionales que limitan la reelección presidencial son compatibles con la democracia como sistema, y con la Convención Americana como cuerpo normativo, interpretado desde una perspectiva sistemática e integradora de las normas que hemos estudiado previamente.
87. Citando nuevamente el caso Yatama vs. Nicaragua, la Corte Interamericana ha considerado que: *“La participación mediante el derecho a ser elegido supone que los ciudadanos pueda postularse como candidatos en condiciones de igualdad y que puedan ocupar los cargos públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad de votos necesarias.....requiere que el Estado adopte las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio”*. Norma que tiene estrecha relación con el numeral 2 del artículo 32 de la Convención Americana: *“Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común en una sociedad democrática”*.
88. En este entendido, la iniciativa del Estado de Colombia al plantear la solicitud de Opinión Consultiva amparado por el artículo 64 numeral 1, plantea las siguientes consultas que presento de manera reformulada, sin que ello afecte de manera alguna el tenor de las que están planteadas en el escrito del Estado. ¿Cuáles son los límites y alcances de la reelección a la luz de la Convención Americana?
89. A la luz de la Convención, ¿Es la reelección entendida como un derecho humano sujeto a la tutela de la Convención, o como una opción de regulación propia de los sistemas electorales de cada país?
90. Las regulaciones constitucionales que norman el ejercicio ilimitado de los mandatos en el poder, garantizando la alternancia y generando la renovación política ¿Vulneran el artículo 23 de la Convención Americana?
91. ¿Se viola el artículo 23 de Convención Americana regulando la posibilidad de reelección presidencial indefinida, cuando el objeto es garantizar una sociedad democrática y velar por los principios de alternabilidad, pluralismo y libertad?

⁴³Caso Yatama Vs. Nicaragua, Corte IDH, Sentencia de 23 de junio de 2005, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Párrafo 195. Párrafo 206.

92. Las regulaciones a la reelección ¿Vulneran los derechos políticos de los votantes al disminuir sus opciones de elección a través del establecimiento de requisitos para ser elegible, como el no haber ocupado ese mismo cargo con anterioridad?
93. Las regulaciones de mandatos ¿Vulneran los derechos humanos y políticos de los aspirantes a un cargo?
94. La interpretación jurisdiccional que contraviene el texto constitucional, y en los hechos la modifica, por vía de una sentencia, ¿Vulnera los derechos de los ciudadanos que se pronunciaron a través de la democracia representativa o un ejercicio de democracia directa?
95. La interpretación jurisdiccional que determine el derecho a la reelección presidencial indefinida, como un derecho humano prevalente, ¿Está contemplada por la Convención?
96. Una reforma constitucional que suprime regulaciones a la reelección, por vía exclusiva de interpretación jurisdiccional, ¿Es un procedimiento conforme a la Convención?

18 de Mayo, 2019.



ING. Jorge Fernando Tuto QUIROGA RAMÍREZ
EXPRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA DE BOLIVIA