

# ARTÍCULO 2

# La opinión consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y su impacto en el régimen democrático boliviano

*The advisory opinion of the inter-american court of human rights and its impact on the Bolivian democratic regime*

Alan E. Vargas Lima<sup>1\*</sup>

<sup>1</sup> Miembro de la Academia Boliviana de Estudios Constitucionales

\* **Correspondencia del autor(es):** [alanvargas4784@gmail.com](mailto:alanvargas4784@gmail.com), dirección.

## Resumen:

El presente trabajo pretende mostrar los elementos esenciales del Estado Democrático de Derecho, verificando la evolución de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de control de convencionalidad, para luego enfatizar sobre la vinculatoriedad de los pronunciamientos de la Corte IDH en Bolivia, y la incidencia de la Opinión Consultiva OC-28/21 en el régimen democrático boliviano.

**Palabras clave:** Estado Democrático de Derecho, Control de Convencionalidad, Vinculatoriedad, Opinión Consultiva

## Abstract

This work aims to show the essential elements of the Democratic State of Law, verifying the evolution of the jurisprudence of the Inter-American Court of Human Rights in terms of conventionality control, to later emphasize the binding nature of the pronouncements of the Inter-American Court in Bolivia, and the incidence of Advisory Opinion OC-28/21 in the Bolivian democratic regime.

**Keywords:** Democratic State of Law, Control of Conventionality, Linkage, Advisory Opinion

## 1. Introducción

Debemos comenzar señalando que en fecha 21 de octubre de 2019 la República de Colombia, con fundamento en el artículo 64.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), presentó una solicitud de Opinión Consultiva sobre la figura de la reelección presidencial indefinida en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos<sup>1</sup>

Una de las cuestiones planteadas por el Estado solicitante, fue precisamente dilucidar si la reelección presidencial indefinida es un derecho humano protegido por la CADH; lo cual tiene una especial relevancia para Bolivia, dado que en fecha 28 de noviembre de 2017 pronunció la Sentencia Constitucional Plurinacional N°0084/2017, por la cual el Tribunal Constitucional Plurinacional decidió otorgar una aplicación preferente a la CADH, al amparo de lo dispuesto por el artículo 256 de la Constitución boliviana, habilitando la reelección presidencial del gobernante de turno.

Entonces, y considerando que el pasado 10 de octubre en Bolivia se cumplieron 39 años de vida democrática, la actual coyuntura nos obliga a desarrollar los elementos esenciales del Estado Democrático de Derecho, verificando la evolución de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de control de convencionalidad, para luego analizar la vinculatoriedad de los pronunciamientos de la Corte IDH como parte del bloque de constitucionalidad en Bolivia, y la incidencia de la Opinión Consultiva

1 La Audiencia de Solicitud de Opinión Consultiva sobre la figura de la reelección presidencial indefinida en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos presentada por el Estado de Colombia, fue realizada el 28, 29 y 30 de septiembre de 2020, en el 137 Período Ordinario de Sesiones. El 7 de junio de 2021 la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió una Opinión Consultiva en respuesta a la consulta realizada por la República de Colombia sobre “la figura de la reelección presidencial indefinida en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”; y en la misma señaló que la reelección presidencial indefinida no era un derecho humano garantizado en la Convención Americana.

OC-28/21 en el régimen democrático boliviano<sup>2</sup>.

## 2. Nociones generales sobre el Estado Democrático de Derecho

A manera de citar algunos antecedentes en el sistema constitucional boliviano, cabe señalar que la primera caracterización de Bolivia como Estado democrático, fue introducida en la reforma constitucional de 20 de febrero de 2004, a través de la Ley 2631 de Reformas a la Constitución Política del Estado<sup>3</sup>.

Esta definición –según lo explicado por la Sentencia Constitucional N° 0066/2005, de 22 de septiembre– implica una cualificación de la relación Estado- sociedad, pues supone la intervención activa de los ciudadanos a través de diferentes mecanismos de participación incorporados a la Constitución boliviana en la referida reforma de 2004, como la iniciativa legislativa, el referéndum,

2 Algunas ideas preliminares de este ensayo sobre Estado Democrático, fueron expuestas inicialmente en el trabajo de mi autoría: “El Estado Plurinacional de Bolivia como Estado Constitucional de Derecho” (Vargas Lima, 2020). Posteriormente, una versión actualizada con los lineamientos establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su más reciente Opinión Consultiva OC-28/21 de 7 de junio de 2021, fue presentada como Conferencia magistral en el marco de la Sexta Semana de la Democracia “Juventudes, factor de cambio social”, organizado por el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana IEPC-Tabasco (México), que se realizó en formato virtual el día 31 de agosto de 2021. El tema también fue expuesto en el 1° Congreso Internacional de Investigación FUNDESino, organizado por la Fundación de Estudios Superiores (FUNDES – Colombia), y que se realizó en modalidad on line, los días 27 al 29 de octubre de 2021. Finalmente, fue presentado en el 11° Congreso Internacional Constitucionalismo e Democracia: Diálogos do Sul: Pluralismo na África e América Latina para emancipação, organizado pela Rede Para o Constitucionalismo Democrático Latino-Americano e realizado pela UNILAB, UFBA e UCSAL, nos días 22 a 26 de novembro de 2021 (Brasil).

3 Una investigación sobre el ejercicio de la democracia directa en América Latina, donde se menciona con algún detalle la trascendencia de la reforma constitucional de 2004 en Bolivia, puede verse en (Lissidini, 2011).

etc., así como las nuevas formas de representación popular también incorporadas en la reforma. Entonces, de acuerdo al entendimiento expresado por el Tribunal Constitucional:

“El principio de Estado Democrático, implica un énfasis en la democracia, entendida ésta como el gobierno del pueblo, donde la titularidad del poder político descansa en el gobernado, es decir en el pueblo, y no en el gobernante, quien ejerce el poder por delegación conferida por el pueblo a través del voto directo e igual, bajo el sistema de representación proporcional establecido en el art. 219 de la CPE (2004). Es así que conforme al principio democrático aludido, el Gobierno, en la democracia, se legitima por el consentimiento del pueblo, fundamentalmente a través del voto emitido en las elecciones, conforme a la representación proporcional.

En este sentido, la formulación de Bolivia como un Estado Democrático, hace referencia, entonces, a la titularidad del poder, que descansa en el pueblo, que debe participar en la vida política a través de los diferentes mecanismos previstos por el sistema democrático. El principio democrático, implica además una mejor distribución del poder político, y una apuesta por lo diverso, como negación de todo totalitarismo, a nivel étnico, cultural, ideológico, político o regional.”

En la actualidad, y según la doctrina del constitucionalismo contemporáneo, el Estado democrático<sup>4</sup> entraña distintas características del régimen

político<sup>5</sup>; de un lado, significa que los titulares

---

resulta inescindible del Estado de Derecho pues la base de todo régimen constitucional no es otro que la expresión de la voluntad soberana a través de los cauces legales previstos al efecto, de modo que la Constitución, en cuanto modelo normativo que expresa una voluntad colectiva de convivencia democrática, alcanza su máxima expresión por medio de la participación ciudadana, efectivizada a través de la democracia representativa (art.11.II.2 de la Norma Suprema). Asimismo, sobre su incidencia y aplicación en el ámbito judicial, a través de la SCP 0339/2012 de 18 de junio, reiterada a su vez por la SCP 0346/2020-S2 de 19 de agosto, entre muchas otras, el TCP ha establecido que: “...tomando en cuenta que uno de los principios fundamentales inherentes al Estado Democrático de Derecho es la motivación de las decisiones de las autoridades públicas, el juez está obligado a expresar los motivos de hecho y de derecho en que se basa su convicción determinativa de la concurrencia de los requisitos, así como el valor otorgado a los medios de prueba, esa fundamentación no puede ser reemplazada por la simple relación de los documentos o la mención de los requerimientos de las partes; de modo que está obligado a expresar los presupuestos jurídicos que motivan la medida, con cita de las normas legales aplicables y la descripción clara y objetiva de los elementos de convicción concurrentes”.

5 Por otro lado, y en concordancia con el art. 12 de la CPE, la jurisprudencia constitucional también se ha pronunciado en la SC 0009/2004 de 28 de enero, señalando que: “Siguiendo la doctrina del Derecho Constitucional, este Tribunal Constitucional, a través de su jurisprudencia, ha señalado que ‘el Estado Democrático de Derecho está organizado sobre la base de los principios fundamentales, entre otros, de la separación de funciones conocida también como el principio de división de poderes, lo que implica la distribución de las competencias y potestades entre diversos órganos estatales para el ejercicio del poder público, de manera tal que esa distribución se constituya en una limitación para cada órgano de poder el que sólo podrá ejercer las potestades que forman parte de su competencia’. En el marco del principio fundamental referido, que está consagrado en la norma prevista por el art. 2 de la Constitución, el Constituyente ha efectuado la distribución de funciones y competencias; así la potestad legislativa, de control y fiscalización la tiene el Poder Legislativo; la función ejecutiva, administrativa y reglamentaria la ejerce el Poder Ejecutivo y el ejercicio de la potestad jurisdiccional la tiene el Poder Judicial. Conforme enseña la doctrina del Derecho Constitucional, la concepción dogmática de la ‘división de poderes’, ha sido superada en el constitucionalismo contemporáneo con la adopción del concepto de la separación de funciones que se sustenta en los siguientes principios: 1) la independencia de los órganos de poder del Estado; 2) la coordinación e interrelación de funciones entre los órganos; y 3) el equilibrio entre los órganos que se establece a partir de frenos y contrapesos, ello implica que los diversos órganos de poder del Estado no desarrollan única y exclusivamente sus función esencial, también participan en el desempeño de las funciones y labores de los otros órganos, en el marco de las atribuciones y competencias conferidas por el Constituyente, así el Legislativo participa en las labores del Ejecutivo aprobando el presupuesto general de la nación, o ratificando los tratados internacionales, entre otros; de su parte

---

4 Como lo ha precisado la Sentencia Constitucional Plurinacional N° 0026/2021, de 19 de abril, en virtud del art. 1 de la CPE, el Estado boliviano se consagra como un Estado Democrático de Derecho, cualidades de insoslayable importancia, pues por un lado, el Estado de Derecho, entre otros aspectos, implica la subordinación a la Ley Fundamental en el ejercicio del poder público así como la vigencia plena del principio constitucional de legalidad en su visión más amplia, esto es, el deber de conocer, cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes (art. 108.1 de la CPE), debiendo entenderse, que la legalidad informadora deviene de la Ley Suprema del ordenamiento jurídico; es decir, que: “...el principio de legalidad contiene en su matriz normativa al principio de constitucionalidad...” (SCP 0009/2016 de 14 de enero). Y, por otro lado, el carácter democrático reconocido en el referido precepto constitucional

del poder público ejercen esa calidad en virtud de la voluntad de los ciudadanos, expresada a través de las elecciones basadas en el sufragio universal (artículo 26.II de la Constitución Política del Estado – CPE)<sup>6</sup>; y, de otro, implica que la relación de los ciudadanos con el poder político no se reduce a la emisión del voto para elegir a sus representantes y gobernantes, sino que también se expresa en una participación activa y efectiva en la toma de decisiones, a través de mecanismos adecuados como el referéndum popular<sup>7</sup>, la plani-

ficación participativa, la revocatoria de mandato (artículo 240 CPE), así como el control social (artículos 241 y 242 CPE) y la iniciativa legislativa<sup>8</sup> (artículos 11.II, núm. 1, y 162 CPE); y, finalmente, que la democracia sea expresada como la capacidad de respeto a los demás, la capacidad del diálogo y el respeto por la discrepancia, de manera tal que la voluntad de las mayorías no pueda llegar al extremo de desconocer los derechos de las minorías ni los derechos fundamentales de las personas (Rivera S., 2005, pág. 21).

el Ejecutivo participa en las labores del Legislativo a través de los mecanismos previstos en la Constitución, tales como la iniciativa legislativa, la promulgación de la Ley, entre otras actividades” (El resaltado corresponde a la Sentencia Constitucional Plurinacional N° 0005/2020-S4, de 14 de enero).

6 “La doctrina constitucional –expuesta con bastante amplitud en la Sentencia Constitucional N°0064/2004, de 8 de julio– entiende por cuerpo electoral al conjunto de ciudadanos con derecho de sufragio activo; es la expresión jurídica de la sociedad a través de la cual ésta procede a la creación del derecho y a la dirección política del Estado por medio de la elección de sus representantes, o a través de la adopción de decisiones de especial trascendencia de manera directa. El concepto de cuerpo electoral tiene su base en el principio fundamental de la soberanía popular, lo que significa la pertenencia del poder al pueblo, es decir, que el pueblo es el origen de todo poder, lo que implica el reconocimiento a aquél del derecho de crear o configurar su propio orden político fundamental, su Constitución, así como el derecho de modificarla. En consecuencia, el poder del Estado emana del pueblo el que, en un sistema democrático participativo, además de delegar su ejercicio a sus mandatarios y representantes, lo ejerce directamente a través de los mecanismos previstos por la Ley Fundamental del Estado”. Sin embargo, la voluntad del cuerpo electoral no puede constituirse ni expresarse, sino a través del ejercicio del derecho de sufragio; pues no existe otra vía más idónea y expedita que el sufragio, para que el cuerpo electoral pueda manifestarse de forma individualizada por los ciudadanos que lo integran. Este derecho se ejerce mediante voto igual, universal, directo, individual, secreto, libre y obligatorio, escrutado públicamente (a partir de los dieciocho años cumplidos); así lo dispone la norma prevista por el artículo 26 parágrafo II de la CPE.

7 En lo que respecta al referéndum como mecanismo de participación del pueblo en la toma de decisiones políticas trascendentales, la antes citada Sentencia Constitucional N°0064/2004, en consonancia con la doctrina del Derecho Constitucional, ha precisado que el referéndum es un mecanismo de la democracia participativa, a través del cual el pueblo, como titular de la soberanía, expresa su voluntad o decisión política sobre los asuntos o temas sometidos a su consideración por las autoridades de gobierno. “Cabe advertir que según la doctrina clásica del Derecho Constitucional, el referéndum es el mecanismo mediante el cual el pueblo aprueba o rechaza las decisiones normativas de las autoridades estatales, expresadas

en un texto ya elaborado de proyecto, o ya previsto en un texto legal vigente, en cuyo caso la decisión está orientada a derogar o abrogar el texto normativo sometido a su consideración. En esa línea de pensamiento se ha establecido una diferenciación entre el referéndum y el plebiscito que se constituye en otro mecanismo de la democracia participativa; así la doctrina considera que en el referéndum se somete a consideración del pueblo un texto normativo que puede ser un proyecto de norma jurídica o una norma jurídica ya en vigor, en cambio en el plebiscito se somete a consideración del pueblo una decisión política, es decir, se le formula una consulta acerca de una decisión fundamental para la vida del Estado y de la sociedad, lo que significa que no se propone un texto normativo sino una decisión como tal. Sin embargo, en la doctrina contemporánea se concibe el referéndum popular de una manera amplia, como un mecanismo de la democracia participativa, a través del cual los gobernantes pueden consultar al pueblo su parecer no sólo sobre un texto normativo en proyecto o en vigor, sino sobre decisiones políticas de especial trascendencia para el Estado y la Sociedad; de ahí que frente a la clasificación bicéfala de referéndum aprobatorio y referéndum derogatorio, la doctrina constitucional añade una tercera clase o forma, como es el referéndum potestativo o consultivo”. En Bolivia se han llevado a cabo tres referendums constitucionales: a) el referéndum de 11 de enero de 1931 (que aprueba modificaciones a la Constitución de esa época); b) el referéndum de 25 de enero de 2009 (que aprueba el texto constitucional vigente); c) el referéndum de 21 de febrero de 2016 (que rechaza la reforma constitucional para habilitar la reelección presidencial). Sobre este último aspecto, un análisis de la consulta popular (referéndum) que tuvo lugar en Bolivia el 21 de febrero, y que resultó en el rechazo a la propuesta de reformar la Constitución para permitir una nueva reelección presidencial, puede encontrarse en el trabajo de: Welp, Yanina y Lissidini, Alicia (2016). Democracia directa, poder y contrapoder. Análisis del referendo del 21 de febrero de 2016 en Bolivia. En: *Bolivian Studies Journal/Revista de Estudios Bolivianos* <http://bsj.pitt.edu> Vol. No. 22, 2016. doi: 10.5195/bsj.2016.157

8 La participación ciudadana como objeto de estudio puede ser analizada desde distintas perspectivas; así, una mirada jurídica concreta sobre el referéndum y la iniciativa legislativa popular, y su análisis comparado entre diversos sistemas constitucionales, puede verse en el interesante trabajo de (Soto, 2012).

En este sentido, la reciente Opinión Consultiva OC-28/21 de 7 de junio de 2021, sobre «La figura de la reelección presidencial indefinida en sistemas presidenciales en el contexto del sistema interamericano de derechos humanos», ha establecido entre sus fundamentos, que si bien el principio democrático implica que los gobernantes serán electos por la mayoría, uno de los objetivos principales de una democracia debe ser el *respeto de los derechos de las minorías*, y ese respeto se garantiza mediante la protección del Estado de Derecho y de los derechos humanos. Asimismo, agregó:

“(…) 53. La relación entre derechos humanos, Estado de Derecho y democracia quedó plasmada en la Carta Democrática Interamericana. Este instrumento jurídico es una norma de interpretación auténtica de los tratados a que se refiere, pues recoge la interpretación que los propios Estados miembros de la OEA, incluyendo a los Estados parte en la Convención, hacen de las normas atinentes a la democracia tanto de la Carta de la OEA como de ésta.

54. La Carta Democrática señala expresamente que “[l]os pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla”. En este sentido, se reconoce que “la democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas”. Asimismo, la Carta Democrática establece que “el ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del Estado de Derecho y los regímenes constitucionales de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos”. Es tal el rol fundamental que los Estados de la región le han dado a la democracia representativa, que la Carta Democrática establece un sistema de garantía colectiva mediante el cual, cuando “se produzca una alteración del orden constitucional que afecte gravemente [el] orden democrático” de un Estado, otros Estados o el Secretario General podrán solicitar la convocatoria inmediata del Consejo Permanente, y de constatarse que “se ha producido la ruptura

del orden democrático en un Estado Miembro y que las gestiones diplomáticas han sido infructuosas, conforme a la Carta de la OEA tomará la decisión de suspender a dicho Estado Miembro del ejercicio de su derecho de participación en la OEA con el voto afirmativo de los dos tercios de los Estados Miembros”.

### 3. El Control de Convencionalidad y su incidencia en el régimen democrático

Continuando con el análisis, y concretamente en cuanto se refiere al control de convencionalidad, se requiere precisar cuál es el fundamento de su obligatoriedad; lo cual resulta imprescindible para entender la importancia de realizar dicho control y para señalar que su ausencia implica que los Estados pueden comprometer su responsabilidad a nivel internacional.

Así, es fácilmente perceptible que el control de convencionalidad encuentra su fundamento en las fuentes normativas de las cuales emanan las obligaciones de los Estados, a través de la lectura conjunta de los artículos 1.1, 2 y 29 de la CADH (Steiner, 2014)<sup>9</sup>.

De la lectura integrada de dichos artículos –señala el profesor Claudio Nash– se desprende que la protección de los derechos humanos debe ser guía en la actuación de los Estados y que éstos deben tomar todas las medidas para asegurar el respeto, la protección y la promoción de dichos derechos. En este sentido, desde esta compren-

9 Los arts. 1º y 2º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, o Pacto de San José de Costa Rica, sientan “deberes” específicos para los Estados a ella adheridos. El primero, esencialmente, establece dos: a) respetar los derechos de la Convención, y b) garantizarlos, sin discriminación alguna. A su turno, el art. 2º les obliga a adoptar “disposiciones legislativas o de otro carácter” necesarias para efectivizar aquella garantía. Aquí se alude al “efecto útil” que debe tener el Pacto. (Sagüés, 2010, págs. 117- 136)

(Ferrer Mac-Gregor, 2014, pág. 237).

sión se ha concebido el concepto de control de convencionalidad, entendido como la obligación que tienen los jueces de cada uno de los Estados Partes de efectuar no sólo un control de legalidad y de constitucionalidad en los asuntos de su competencia, sino de integrar en el sistema de sus decisiones, las normas contenidas en la CADH y los estándares desarrollados por la jurisprudencia. (Nash, 2013)<sup>10</sup>

Este control es, por tanto, la concreción interpretativa y especialmente jurisdiccional de la obligación de garantía consagrada en la CADH (Arts. 1.1 y 2). Esta obligación de garantía se traduce en la obligación que asume el Estado de organizar todo el aparato de poder público para permitir el pleno y efectivo goce y ejercicio de los derechos y las libertades que se les reconocen en la CADH. Es decir, el Estado se encuentra obligado a crear condiciones efectivas que permitan el goce y ejercicio de los derechos consagrados en la Convención. Finalmente, se trata de que haya conformidad entre los actos internos y los compromisos internacionales contraídos por el Estado; lo que constituye también otro de los fundamentos del control de convencionalidad en las normas del derecho internacional público, que ha sido recogido por la Corte IDH en el caso *Almonacid Arellano vs. Chile* (26 de septiembre de 2006, párrafo 125).

Asimismo –agrega Claudio Nash–, la necesidad

10 Por su parte, el jurista mexicano Eduardo Ferrer Mac Gregor, en referencia al control de convencionalidad en sede interna, señala que “esta doctrina establece una obligación internacional a cargo de todas las autoridades de los Estados parte del Pacto de San José de interpretar cualquier norma nacional (Constitución, ley, decreto, reglamento, jurisprudencia, etcétera) de conformidad con la Convención Americana y, en general, con el corpus juris interamericano; en caso de que exista una manifiesta incompatibilidad entre la norma nacional y el corpus iuris interamericano, las autoridades estatales deberán abstenerse de aplicar la norma nacional para evitar la vulneración de los derechos humanos protegidos internacionalmente. Las autoridades estatales deben ejercer de oficio el control de convencionalidad, pero siempre actuando dentro de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes, las cuales se definen en el ámbito interno”. (Ferrer Mac-Gregor, 2014, pág. 237).

de realizar un control de convencionalidad de las normas emana de los principios del derecho internacional público. En particular, el principio de *ius cogens* “*pacta sunt servanda*”, consagrado en la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados (1969), como la obligación que tienen los Estados de dar cumplimiento a los tratados de los que son parte, da cuenta del compromiso que deben tener los Estados que han suscrito la CADH, de realizar un control de convencionalidad con el propósito de cumplir con el mandato de protección de los derechos fundamentales. Este imperativo de derecho internacional público debe ser cumplido de buena fe por parte de los Estados. Emanan también de los principios del derecho internacional público, el hecho de que los Estados no pueden invocar disposiciones de derecho interno como fundamento para dejar de cumplir compromisos internacionales.

En este sentido, la Corte IDH ha reafirmado que la obligación de tomar todas las medidas necesarias para dar un goce pleno y efectivo a los derechos y libertades consagrados en la Convención, incluye la de adecuar la normativa no convencional existente.

En consecuencia –y siguiendo el criterio de Claudio Nash–, que el fundamento de la figura del control de convencionalidad se base tanto en normas convencionales como en principios del derecho internacional público, otorga un poderoso respaldo jurídico que permite salvar las objeciones que se pueden plantear en torno a la posible restricción a la soberanía de los Estados que supondría la obligación de realizar un control de convencionalidad.

Ahora bien, en el marco del tema planteado en el presente trabajo, y de acuerdo a lo expresado en la reciente **Opinión Consultiva OC-28/21** de 7 de junio de 2021, cabe considerar que:

“44. La sola existencia de un régimen democrático no garantiza, per se, el permanente respeto del Derecho Internacional, incluyendo al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, lo

cual ha sido así considerado incluso por la propia Carta Democrática Interamericana. La legitimación democrática de determinados hechos o actos en una sociedad está limitada por las normas y obligaciones internacionales de protección de los derechos humanos reconocidos en tratados como la Convención Americana, de modo que la existencia de un verdadero régimen democrático está determinada por sus características tanto formales como sustanciales. En este sentido, existen límites a lo “susceptible de ser decidido” por parte de las mayorías en instancias democráticas, en las cuales también debe primar un control de convencionalidad, que es función y tarea de cualquier autoridad pública y no solo del Poder Judicial”.

Entonces, en este punto, es útil revisar brevemente cuál ha sido la evolución de la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto al ejercicio del control de convencionalidad y sus alcances, conforme se detalla a continuación.

#### 4. Evolución de la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de control de convencionalidad

La jurisprudencia de la Corte IDH ha pasado por varias etapas en el desarrollo del concepto de control de convencionalidad, y analizar esta evolución es fundamental para entender el actual sentido y alcance de esta labor; a este efecto, resulta muy útil la diferenciación de etapas de evolución de la jurisprudencia interamericana, realizada con gran acierto por el profesor Claudio Nash, en su citado estudio sobre el Control de Convencionalidad<sup>11</sup>.

11 Por otro lado, un estudio reciente que explica con mayor detalle la evolución de la doctrina jurisprudencial del Control de Convencionalidad Interamericano, definiendo sus tipologías y grados de intensidad, puede verse en (Barrientos, 2017).

Se debe recordar, que cuando el juez de la Corte IDH, Sergio García Ramírez, en su voto razonado, en el Caso Myrna Mack Chang c. Guatemala hace por primera vez alusión al control de convencionalidad, se pone de relieve la importancia que tiene para el cumplimiento de las obligaciones internacionales de los Estados el análisis del funcionamiento del Estado en su conjunto y que en este análisis la Corte IDH hace un control de convencionalidad de las actuaciones del Estado (Cfr. Corte IDH, caso Myrna Mack Chang c. Guatemala, sentencia de fondo, reparaciones y costas, 25 de noviembre de 2003, serie C, n.º 101, párr. 29).

##### ⊙ Primera etapa

Existe una primera etapa en que se delinearon los aspectos generales de la figura del control de convencionalidad, ocasión en la cual se señaló que el Poder Judicial debe realizar una especie de control de convencionalidad, lo que parece una posición prudente y clarificadora de la naturaleza diversa que tiene esta figura de aquel ejercicio propio del derecho constitucional. Asimismo, se avanza en indicar que este control incluye la interpretación que ha hecho la Corte IDH de las obligaciones internacionales del Estado, lo que es un dato relevante, ya que en muchos sistemas internos ésta es una cuestión muy debatida (Cfr. Corte IDH, caso Almonacid Arellano y otros c. Chile, sentencia de excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, 26 de septiembre de 2006, serie C, n.º 154, párr. 124).

En síntesis –dice Claudio Nash–, aquí están expresados los elementos centrales del control de convencionalidad:

- i) Existe una obligación del poder judicial de cumplir con la normativa internacional que el Estado ha recepcionado internamente y que por tanto ha pasado a ser parte del sistema normativo interno.



- ii) Este es un ejercicio hermenéutico que debe buscar la efectividad de los derechos consagrados convencionalmente y evitar que el Estado incurra en responsabilidad internacional.
- iii) Las normas contrarias a la Convención no pueden tener efectos en el ámbito interno, toda vez que dichas normas incompatibles con las obligaciones internacionales constituyen un ilícito internacional que hace responsable al Estado.
- iv) Para realizar dicho ejercicio interpretativo el juez debe tener en consideración la jurisprudencia de la Corte IDH (Nash, 2013, pág. 496).

⊙ Segunda etapa

Avanzando en la evolución de su jurisprudencia, la Corte IDH estableció que el control debe ejercerse incluso de oficio por la magistratura local y aclaró que este se debe hacer dentro del ámbito de competencias y funciones de aquella. Cabe destacar que esta aproximación de la Corte IDH es relevante desde el punto de vista de la legitimidad del sistema, ya que toma en consideración la organización interna del Estado y permite un funcionamiento coherente del sistema. La Corte IDH no impone un sistema, pero sí establece cuáles son las obligaciones que tiene el intérprete, cualquiera sea el sistema constitucional nacional (Cfr. Corte IDH, caso Trabajadores cesados del Congreso («Aguado Alfaro y otros») c. Perú, sentencia de excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, 24 de noviembre de 2006, serie C, n.º 158, párr. 128).

⊙ Tercera etapa

En una tercera etapa, la Corte IDH va más allá y señala que el control de convencionalidad compete a cualquier juez o tribunal que materialmente realice funciones jurisdiccionales, incorporando lo que se había señalado anteriormente acerca de la importancia de que este control se realice en el ámbito de competencias de cada magistratura. Esta apertura hacia los órganos competentes para realizar el control, permite la inclusión de los Tribunales Constitucionales y reafirma la idea de que todo juez debe realizar este control con independencia de sus características particulares. Es relevante destacar que este control difuso no lo puede imponer la Corte IDH (Cfr. Corte IDH, caso Cabrera García y Montiel Flores c. México, sentencia de excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, 26 de noviembre de 2010, serie C, n.º 220, párr. 225).

⊙ Cuarta etapa

En su jurisprudencia más reciente, la Corte IDH incorpora como órgano competente para realizar el control de convencionalidad a toda autoridad pública; es decir, se amplía el espectro desde el Poder Judicial a todos los órganos públicos, a propósito del análisis de la compatibilidad de una ley de amnistía aprobada democráticamente, con las obligaciones que impone la CADH (Cfr. Corte IDH, caso Gelman c. Uruguay, sentencia de fondo y reparaciones, 24 de febrero de 2011, serie C, n.º 221, párr. 239).

⊙ Quinta etapa

Aquí cabe poner de relieve que la jurisprudencia interamericana en sentido estricto (esto es, los criterios establecidos por la Corte IDH como intérprete de la Convención Americana y de otros tratados de la región, que han sido acogidos por varios Estados), ha influido crecientemente en los ordenamientos internos. Esa jurisprudencia posee carácter vinculante inter partes, obviamente, en lo que toca a la solución específica de una controversia, pero también erga omnes en lo que

atañe a la interpretación de la norma invocada o aplicada, con respecto a los Estados parte en un litigio y a todos los restantes que se hallan bajo el imperio del mismo orden convencional.

La admisión de este último efecto, verdaderamente relevante, ha sido afirmada por el propio Tribunal incluso en lo que concierne a sus opiniones consultivas, cuyo carácter vinculante no fue sostenido en anteriores pronunciamientos.

Esta afirmación deriva de las observaciones expresadas por la Corte a propósito del control de convencionalidad, en la Opinión Consultiva OC-21/14, sobre «Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional», en cuya oportunidad, la Corte consideró necesario:

*“que los diversos órganos del Estado realicen el correspondiente control de convencionalidad, también sobre la base de lo que señale en ejercicio de su competencia no contenciosa o consultiva, la que indudablemente comparte con su competencia contenciosa el propósito del sistema interamericano de derechos humanos, cual es ‘la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos’<sup>12</sup>, cumpliendo así “en alguna medida, la función propia de un control de convencionalidad preventivo”<sup>13</sup>.*

Esta línea jurisprudencial, ha sido recientemente ratificada por la Corte IDH en la Opinión Consultiva OC-28/21, sobre «La figura de la reelección presidencial indefinida en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos», en la cual la Corte –además de establecer que la reelección presidencial indefinida no es un derecho humano autónomo, pues no cuenta con reconocimiento normativo en la Convención ni en la Declaración Americana–, ha insistido nuevamente en la necesidad de que los diversos órganos del Estado (Órgano Ejecutivo, Legislativo, Judicial, y Elec-

toral, en el caso de Bolivia) realicen el respectivo *Control (difuso) de Convencionalidad*, no solamente de acuerdo a las decisiones que emergen de los casos contenciosos que se resuelven en esa instancia (cuando emite Sentencias determinando si un Estado ha incurrido en responsabilidad internacional por la violación de alguno de los derechos consagrados en la CADH); sino también sobre la base de los pronunciamientos emitidos en ejercicio de su competencia consultiva (cuando responde consultas que formulan los Estados miembros de la OEA acerca de: a) la compatibilidad de las normas internas con la Convención; y b) la interpretación de la Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados Americanos) (Corte IDH, 2020).

Todo ello constituye una señal incuestionable de que la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos, sumado a la preservación de la democracia y sus instituciones en la región, constituyen los propósitos esenciales del SIDH.

## 5. La vinculatoriedad de los pronunciamientos de la Corte IDH en Bolivia

La Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia –que habiendo sido aprobada el 7 de febrero de 2009, ya cumplió una década de vigencia–, prevé expresamente que: “el bloque de constitucionalidad está integrado por los Tratados y Convenios internacionales en materia de Derechos Humanos y las normas de Derecho Comunitario, ratificados por el país. (...)” (Artículo 410, parágrafo II constitucional), posicionándose, así como un texto constitucional a la vanguardia

12 Citado por: (García, 2016, págs. 433-463). Así también, resulta de utilidad consultar el análisis de (Sagüés, 2015, págs. 275-283).

13 Citado por: (Ferrer Mac-Gregor, 2019).

de la protección de los derechos humanos en Latinoamérica<sup>14</sup>.

En ese marco, la evolución jurisprudencial anteriormente expuesta, tiene una especial relevancia en el contexto nacional, dado que respecto a la incidencia de los elementos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, el Tribunal Constitucional boliviano sostuvo hace varios años, que el Pacto de San José de Costa Rica, como norma componente del bloque de constitucionalidad, está constituido por tres partes esenciales, estrictamente vinculadas entre sí: 1) el preámbulo, 2) la parte dogmática, y 3) la parte orgánica. Precisamente, el Capítulo VIII de este instrumento regula a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en consecuencia, siguiendo un criterio de interpretación constitucional “sistémico”, el Tribunal estableció que este órgano y, por ende, las decisiones que de él emanan, forman parte también del bloque de constitucionalidad (Cfr. Sentencia Constitucional N° 110/2010-R, de 10 de mayo de 2010).

Por otro lado, en el marco de una interpretación progresiva, acorde al principio de unidad constitucional y enmarcada en las directrices principistas del Estado Plurinacional de Bolivia, el Tribunal Constitucional Plurinacional ha señalado además que los valores plurales supremos del Estado Plurinacional de Bolivia, como ser el vivir bien, la solidaridad, la justicia, la igualdad material, entre otros señalados en la Constitución, también forman parte del bloque de constitucionalidad en un componente adicional, el cual se encuentra amparado también por el Principio de Supremacía Constitucional (Cfr. Sentencia Constitucional Plurinacional N°1227/2012, de 7 de septiembre de 2012).

14 A nivel latinoamericano, la Constitución Boliviana del año 2009, ciertamente fue la primera que incluyó la voz “bloque de constitucionalidad” en su texto normativo (art. 410). (Ferrer Mac-Gregor, 2014, pág. 123). Éste precepto referido al bloque de constitucionalidad, ciertamente constituye una reivindicación de las líneas jurisprudenciales establecidas con bastante anterioridad por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional boliviano; y así se halla demostrado ampliamente en otro trabajo (Vargas Lima, 2019, págs. 363-396).

En definitiva, y en una interpretación sistemática, extensiva y acorde con el valor axiomático de la Constitución desarrollado por la jurisprudencia constitucional, es posible concluir que el bloque de constitucionalidad imperante en el Estado Plurinacional de Bolivia, está compuesto –de manera enunciativa y no limitativa– por los siguientes compartimentos:

- i) La Constitución como norma jurídica; ii) Los Tratados y Convenciones internacionales destinados a la protección de los Derechos Humanos; iii) Las Sentencias y pronunciamientos emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos; iv) Las Normas de Derecho Comunitario ratificadas por el país; y, v) Los Principios y Valores plurales supremos, inferidos del carácter intercultural y del pluralismo axiomático contemplado en el orden constitucional (Vargas, 2018).

En consecuencia, y dado que las sentencias y pronunciamientos emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos forman parte del bloque de constitucionalidad en Bolivia, ello implica que tanto las Sentencias como las Opiniones Consultivas, son vinculantes y de cumplimiento obligatorio para todas las autoridades públicas del Estado Plurinacional de Bolivia, así como para todos los habitantes del país, en virtud del principio de supremacía constitucional, y la fuerza normativa de la Constitución boliviana que impone el criterio de aplicación preferente de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, lo cual incluye al corpus juris interamericano<sup>15</sup>.

15 Ciertamente, la obligatoriedad de las Opiniones Consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se sostiene en los principios rectores del Derecho Internacional Público y las normas de interpretación de los tratados internacionales; por ello, cuando se ratifica un tratado y el órgano encargado de su supervisión emite una interpretación autorizada, los Estados Parte deben cumplir de buena fe con esa interpretación. Sin embargo, en los últimos años, el cuestionamiento de la obligatoriedad de las Opiniones Consultivas ha tenido un largo debate doctrinario en distintos países de Latinoamérica. En este sentido, un trabajo que aporta algunos argumentos para reforzar la obligación que tienen los jueces de aplicar los estándares contenidos en una Opinión Consultiva, realizando el respectivo control de convencionalidad de sus decisiones y

## 6. Elementos esenciales del Estado Democrático de Derecho acorde a los lineamientos de la Corte IDH

Por otro lado, también resulta importante precisar que, según la doctrina constitucional, el Estado Democrático tiene algunos elementos cualificadores que de manera enunciativa –no limitativa– serían los siguientes:

- a. el principio de la soberanía popular, como el modo específico y peculiar de concebir el poder en el Estado, en el que el referente último es la voluntad del pueblo<sup>16</sup>;

---

tomando en cuenta que los tratados e instrumentos internacionales de derechos humanos forman parte del ordenamiento jurídico a través del bloque de constitucionalidad (tal como ha sido reconocido también por el Tribunal Constitucional Plurinacional en sus diversas sentencias), puede verse en: Salazar Marín, D., Cobo Ordóñez, A. I., Cruz García, C., Guevara Ruales, M., & Mesías Vela, M. P. (2019). La fuerza vinculante de las Opiniones Consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos a la luz del derecho y la justicia constitucional en Ecuador. *Foro, Revista De Derecho*, (32), 123-143. En: <https://bit.ly/3kOdY8t> Asimismo, un interesante estudio que toma como referencia la Opinión Consultiva OC-24/17 de la Corte IDH, y a partir de ello nos introduce en el debate sobre el carácter vinculante de las opiniones consultivas, puede verse en: Zelada, Carlos (2020). ¿Son vinculantes las opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos?: Una propuesta de reforma para un problema de antaño. Centro de Promoción y Defensa de los Derechos Sexuales y Reproductivos (Promsex). Lima, Perú. Disponible en: <https://bit.ly/3EaTC0L>

16 La norma prevista por el art. 7 de la Constitución vigente, proclama expresamente el principio de la soberanía popular, cuando dispone que: “La soberanía reside en el pueblo boliviano, se ejerce de forma directa y delegada. De ella emanan, por delegación, las funciones y atribuciones de los órganos del poder público; es inalienable e imprescriptible”. Esta disposición constitucional, se trata de una norma a través de la cual el Constituyente ha consagrado el principio fundamental de la soberanía popular, conocido también como el principio democrático, que tiene como significado la pertenencia del poder al pueblo, es decir, que el pueblo es el origen de todo poder, lo que implica el reconocimiento a aquél, del derecho de crear o configurar su propio orden político fundamental, su Constitución, así como el derecho de modificarla. En consecuencia, el poder del Estado emana del pueblo el que, en un sistema democrático representativo, delega su ejercicio a sus mandatarios y representantes mediante elecciones libres, pluralistas, igualita-

- b. la concepción plural de la sociedad, lo que supone una comprensión de la sociedad como un entramado en el que se interaccionan los diferentes grupos sociales, situados en un plano de igualdad, grupos que responden a la propia libertad del ser humano y que, a la par, proporcionan a éste la posibilidad de desarrollar libremente y en plenitud su personalidad;
- c. la participación como principio rector de la vida social y política, lo que significa que el proceso político debe estar asentado en la participación de todos los ciudadanos en la conformación de los órganos del poder constituido y en la expresión de su voluntad o decisión política sobre los asuntos o temas sometidos a su consideración por las autoridades de gobierno, a través de los mecanismos previstos por la Constitución<sup>17</sup>;

---

rias y ampliamente informadas (Cfr. Sentencia Constitucional N°0075/2006, de 5 de septiembre).

17 Sobre este aspecto, también es importante considerar que las normas previstas por el art. 26 de la Constitución Política del Estado Plurinacional del año 2009, consagran el derecho a la participación política, disponiendo lo siguiente: “Artículo 26. I. Todas las ciudadanas y los ciudadanos tienen derecho a participar libremente en la formación, ejercicio y control del poder político, directamente o por medio de sus representantes, y de manera individual o colectiva. La participación será equitativa y en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres. II. El derecho a la participación comprende: 1. La organización con fines de participación política, conforme a la Constitución y a la ley. 2. El sufragio, mediante voto igual, universal, directo, individual, secreto, libre y obligatorio, escrutado públicamente. El sufragio se ejercerá a partir de los dieciocho años cumplidos. 3. Donde se practique la democracia comunitaria, los procesos electorales se ejercerán según normas y procedimientos propios, supervisados por el Órgano Electoral, siempre y cuando el acto electoral no esté sujeto al voto igual, universal, directo, secreto, libre y obligatorio. 4. La elección, designación y nominación directa de los representantes de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, de acuerdo con sus

- d. la democracia como principio de convivencia, que significa la formación de todos y cada uno de los ciudadanos en un espíritu de respeto y tolerancia (Cfr. Sentencia Constitucional N°0075/2005, de 13 de octubre); y, –agrego lo siguiente–:
- e. la alternabilidad en el ejercicio del poder político (o simplemente “alternancia”, que en el ámbito político significa cambio de gobierno), vale decir, la posibilidad de renovar o cambiar a las autoridades gubernamentales (quienes detentan temporalmente el poder político), precisamente en resguardo de los derechos políticos de la ciudadanía (a

través del derecho político a elegir y ser elegido libremente), brindando una oportunidad a las nuevas generaciones de líderes políticos y sociales, para llevar adelante los destinos de un país, con una mejor visión de futuro, y con nuevas alternativas de desarrollo a nivel político, social, económico, etc.

En este sentido, a través de la reciente Opinión Consultiva OC-28/21 de 7 de junio de 2021, la Corte IDH ha señalado que una de las formas mediante la cual el sistema interamericano asegura el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político, es mediante la protección de los derechos políticos consagrados en el Artículo XX de la Declaración Americana y el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos – CADH.

De ahí que, el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención. Cabe señalar que el citado Artículo XX de la Declaración Americana establece que toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto genuinas, periódicas y libres. Asimismo, la Corte IDH interpreta la CADH señalando lo siguiente:

“59. Por su parte, el artículo 23.1 de la Convención establece que todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: i) a la participación en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por representantes libremente elegidos; ii) a votar y a ser elegido en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de los electores, y iii) a acceder a las funciones públicas de su país, en

---

normas y procedimientos propios. 5. La fiscalización de los actos de la función pública”. El texto literal del derecho a la participación política, contiene como sus elementos: la participación en la formación, ejercicio y control del poder político, de forma directa, o por medio de representantes; y de manera individual o colectiva; nomenclatura de la que se extrae que los dispositivos implantados por la Ley de Participación Popular de: “participación y control” son vitales a tiempo de dotar de contenido a los derechos políticos, pues son considerados como parte de esos derechos. Además de la participación y el control, la Ley Fundamental, proclama a la organización con fines de participación política, como otro de los nuevos elementos de los derechos políticos; organización que como ya se analizó, ha merecido también regulación por el sistema de participación popular implantado a fines del siglo XX en Bolivia. Conforme a lo expuesto, para conferir un contenido compatible con la voluntad constituyente al derecho a la participación política, es necesario reconocer la reverberación que encuentran en las normas constitucionales, los postulados filosóficos del proceso de inclusión política denominado participación popular, implantado en Bolivia por medio de la Ley de Participación Popular y sus inherentes reglamentos. En ese orden de ideas, la organización ciudadana elemental o básica en Bolivia es la Organización Territorial de Base (OTB), por ello cuando las normas del art. 26.II.1 de la CPE, consagran a la organización como uno de los elementos del derecho a la participación política, cobijan también, entre otras formas de organización incorporadas por el texto constitucional, a las OTBs, proyectando su función como parte del nuevo sistema constitucional, siendo por ello que merecen protección por parte del Estado y por el Tribunal Constitucional Plurinacional. (Cfr. Sentencia Constitucional Plurinacional N° 0828/2012, de 20 de agosto de 2012).

condiciones generales de igualdad. A diferencia de otros artículos de la Convención, el artículo 23 establece que, sus titulares no solo deben gozar de derechos, sino también de “oportunidades”. Este último término implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos. Por lo tanto, el Estado debe propiciar las condiciones y mecanismos para que dichos derechos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación.

60. La participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan de forma individual u organizadas, con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa .

61. Los ciudadanos tienen el derecho de participar activamente en la dirección de los asuntos públicos directamente mediante referendos, plebiscitos o consultas o bien, por medio de representantes libremente elegidos. El derecho al voto es uno de los elementos esenciales para la existencia de la democracia y una de las formas en que los ciudadanos expresan libremente su voluntad y ejercen el derecho a la participación política. Este derecho implica que los ciudadanos pueden decidir directamente y elegir libremente y en condiciones de igualdad a quienes los representarán en la toma de decisiones de los asuntos públicos.

62. Por su parte, 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.

63. El derecho y la oportunidad de votar y de ser elegido consagrados por el artículo 23.1.b de la Convención Americana se ejerce regularmente 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.

64. Finalmente, el derecho a tener acceso a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad protege el acceso a una forma directa de participación en el diseño, desarrollo y ejecución de las políticas estatales a través de funciones públicas. Se entiende que estas condiciones generales de igualdad están referidas tanto al acceso a la función pública por elección popular como por nombramiento o designación.

65. Las obligaciones que emanan del artículo 23 de la Convención deben ser interpretadas tomando en cuenta el compromiso de los Estados de la región de establecer democracias representativas y respetar el Estado de Derecho, el cual se desprende de la propia Convención Americana, la Carta de la OEA y la Carta Democrática Interamericana”.

En ese contexto, la idea de implementar un sistema de reelección presidencial indefinida (o inclusive con carácter vitalicio, como en algún momento se estuvo proponiendo en Bolivia), resulta absolutamente incompatible con el régimen democrático representativo<sup>18</sup> y participativo, además de

18 Se debe considerar que de acuerdo al artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana (aprobada en la primera Sesión Plenaria de la OEA, celebrada el 11 de septiembre de 2001, y ratificada por la mayoría de los países latinoamericanos): “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”. Sin embargo, es recomendable seguir el consejo del diplomático boliviano Carlos Antonio Carrasco, quien propone que el principio de alternancia en la función gubernamental, debería plasmarse en una “ley de hierro”, infranqueable del sistema democrático, y que quienes en verdad sostengan ese principio, deberían gestionar una enmienda al citado artículo 3 de la Carta, cuyo texto reformado debería decir: “... 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; la separación e independencia de los poderes públicos y

comunitario, que se ha establecido en Bolivia por mandato constitucional (Vargas Lima, 2016).

Asimismo, es posible señalar, siguiendo las ideas de Carlos Alberto Montaner, que la reelección trae más inconvenientes que ventajas, aunque la ejerzan buenos gobernantes (como el brasileño Fernando Henrique Cardoso o el costarricense Oscar Arias, dos políticos democráticos que también modificaron las normas). Y es que, la reelección ni siquiera es aconsejable en periodos alternos, como sucede con Michelle Bachelet y ocurrió en el pasado con Alan García. Tampoco es útil, porque no tiene mucho sentido mandar o gobernar, pensando y actuando únicamente en función de las próximas elecciones.

Entonces, ciertamente hay varias razones para desaconsejar esa práctica en los sistemas presidencialistas, y Carlos Montaner señala al menos las siguientes:

1. Obstruye el reemplazo generacional, la competencia entre líderes y la circulación de las élites.
2. Refuerza el caudillismo en detrimento de las instituciones.
3. Cuando se prolonga el mandato, el caudillo se va rodeando de cortesanos que lo halagan y confunden en busca de privilegios.
4. Fomenta un tipo de nociva relación mercantilista entre el poder económico y el político. Se retroalimentan mutuamente. Facilita la corrupción.
5. Los errores tienden a reiterarse por el conocido Einstellung Effect. No solemos hacer las cosas porque estén bien o mal, sino porque primero las hicimos de determinada manera y el cerebro es una máquina que aprende y repite los comportamientos.
6. Los viejos gobiernos se quedan sin ideas, se van fosilizando, se resisten a las reformas y segregan burocracias calcificadas, cada vez más incompetentes.
7. La no reelección refuerza la noción de que lo conveniente es seguir planes de gobierno a largo plazo, pensando en el país y

la obligada alternancia en la jefatura del Estado". (Carrasco, 2012, págs. 26-27).

no en periodos cortos. Se llega al poder a medio camino y se entrega a medio camino porque es un viaje que no puede o debe llegar a ninguna parte. Es una obra continua en la que el presidente es sólo un factor transitorio limitado por la ley". (Montaner, 2014).

Por otro lado, en la reciente Opinión Consultiva OC-28/21 de 7 de junio de 2021, y acerca de la compatibilidad de la prohibición de la reelección presidencial indefinida con la CADH, la Corte IDH ha manifestado que en el marco del sistema interamericano, y de acuerdo a la literalidad de las disposiciones relevantes de la Convención y la Declaración Americana, la "reelección presidencial indefinida" no se encuentra expresamente protegida como un derecho autónomo; y adicionalmente, ha hecho notar que no hubo una discusión relativa a la reelección presidencial en los trabajos preparatorios de la Convención y Declaración Americana. Asimismo, ha visto pertinente realizar las siguientes precisiones:

"93. La Corte ha señalado que, al ejercer su función interpretativa, recurre al derecho internacional de los derechos humanos teniendo en cuenta el esquema de fuentes de derecho internacional relevantes. En esta medida, ha precisado que el corpus iuris del derecho internacional de los derechos humanos se compone tanto de una serie de reglas expresamente establecidas en tratados internacionales, como de aquellas recogidas en el derecho internacional consuetudinario, y los principios generales del derecho.

94. Respecto a los tratados internacionales, se advierte que no existe mención a la figura de la reelección presidencial indefinida en la Carta de la OEA ni la Carta Democrática Interamericana, ni en ningún tratado de derechos humanos de la región. Tampoco existe referencia expresa a la reelección presidencial indefinida como un derecho humano en los tratados internacionales de derechos humanos en los sistemas universal, europeo y africano.

95. El derecho que se desprende de la Convención

Americana y del Pacto de Derechos Civiles y Políticos de forma expresa es el derecho a votar y ser elegido. De forma similar, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la Corte Africana de Derechos Humanos han entendido además que el derecho a postularse a un cargo electivo también se desprende del Convenio Europeo y la Carta Africana, respectivamente.

96. En este sentido, no se desprende de los tratados internacionales de derechos humanos que se haya reconocido la existencia de un derecho autónomo a ser reelecto al cargo de la Presidencia”.

La Corte también ha visto necesario recurrir al análisis de la legislación y jurisprudencia interna de los Estados Miembros de la OEA, habiendo constatado que la mayoría de los Estados impone restricciones a la reelección presidencial, y que solo cuatro Estados carecen de limitaciones en la cantidad y frecuencia de las reelecciones presidenciales, permitiendo así la reelección presidencial indefinida (Bolivia, Honduras, Nicaragua, y Venezuela). De estos Estados, efectivamente en tres casos ha habido interpretaciones judiciales que consideraron que las limitaciones a la reelección presidencial, inicialmente establecidas en los respectivos ordenamientos constitucionales, constituían un trato discriminatorio y desproporcionado, que violentaba los derechos a elegir y ser elegido, por lo que debían ser eliminadas. Por tanto, ha concluido que si bien la regulación constitucional de la reelección presidencial en los Estados Miembros de la OEA es heterogénea, en la actualidad únicamente cuatro de ellos (Bolivia, Honduras, Nicaragua, y Venezuela) permiten la “reelección presidencial indefinida” en distintas formas. En consecuencia, se ha evidenciado que no existe a nivel regional una práctica estatal suficiente relativa al alegado derecho humano a la reelección presidencial indefinida, y que tampoco existe evidencia de que se considere dicha práctica como un derecho.

Por el contrario, los Estados de la región han asumido la obligación de garantizar que su sis-

tema de gobierno sea una democracia representativa, y precisamente uno de los principios de dicho sistema de gobierno consiste en garantizar la alternancia del poder y evitar que una persona se perpetúe en el mismo. Por tanto, la Corte ha descartado el reconocimiento consuetudinario de dicha figura como un derecho autónomo. Asimismo, ante la ausencia de respaldo en el derecho internacional y nacional, se debe también descartar que su reconocimiento sea un principio general del derecho.

Finalmente concluye señalando:

“102. En vista de todo lo expuesto, esta Corte concluye que la “reelección presidencial indefinida” no constituye un derecho autónomo protegido por la Convención Americana ni por el corpus iuris del derecho internacional de los derechos humanos. La figura de la reelección presidencial y su prohibición tiene su génesis en la regulación constitucional que los Estados realizan respecto del derecho a ser elegido, de acuerdo con sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales. (...)”.

(...)124. Respecto al derecho de la persona que ocupa el cargo de la presidencia a ser reelecta, esta Corte ya estableció que no existe un derecho autónomo a la reelección (supra párr. 102). El derecho que se encuentra establecido en la Convención Americana es el derecho “a 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”. La prohibición de la reelección presidencial indefinida solo restringe la posibilidad de la persona que se encuentra ejerciendo la presidencia de participar en las elecciones. En este sentido, este Tribunal considera que el sacrificio que implica esta restricción es menor y justificado para asegurar que una persona no se perpetúe en el poder y, con esto, prevenir que se degrade la democracia representativa.

125. Por otra parte, respecto a los derechos de los demás ciudadanos, esta Corte recuerda que



el artículo 23 de la Convención establece el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, por medio de representantes libremente elegidos, así como el derecho de votar en elecciones donde se “garantice la libre expresión de [su] voluntad”. Al respecto, este Tribunal advierte que el derecho a votar no implica el derecho a tener opciones ilimitadas de candidatos a la Presidencia. En cambio, el derecho protege que los votantes puedan elegir libremente entre los candidatos inscritos, y que las restricciones para postularse como candidato no sean contrarias a la Convención. La prohibición de la reelección presidencial indefinida limita la posibilidad de los ciudadanos de reelegir al Presidente por más de dos períodos consecutivos cuando consideren que es la persona más adecuada para el cargo. Sin embargo, este Tribunal reitera que, de acuerdo al artículo 32 de la Convención, 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 este sentido, las exigencias del bien común requieren que se establezcan salvaguardas a la democracia, como lo es la prohibición de la reelección presidencial indefinida (infra párrs. 145 y 146). Además, la Corte resalta que esta prohibición no afecta el derecho de los votantes a seleccionar, entre los candidatos, a la persona más afín a sus preferencias, incluso pudiendo ser un representante del mismo partido político que el Presidente en ejercicio. Por tanto, el Tribunal observa que esta limitación es menor cuando se compara con los beneficios que trae para la sociedad la prohibición de la reelección presidencial indefinida”.

De acuerdo a lo expuesto anteriormente, la Corte IDH ha establecido con claridad que la prohibición de la reelección indefinida en los sistemas constitucionales, es plenamente compatible con la Convención Americana, la Declaración Americana y la Carta Democrática Interamericana.

## 7. Conclusiones: Los mandatos establecidos expresamente por la Corte Interamericana

Finalmente, la Corte IDH, en ejercicio legítimo de su competencia para emitir la Opinión Consultiva OC-28/21 de 7 de junio de 2021, sobre «La figura de la reelección presidencial indefinida en sistemas presidenciales en el contexto del sistema interamericano de derechos humanos», ha concluido estableciendo expresamente que:

- ⦿ La reelección presidencial indefinida no constituye un derecho autónomo protegido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos ni por el corpus iuris del derecho internacional de los derechos humanos.
- ⦿ La prohibición de la reelección indefinida es compatible con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y la Carta Democrática Interamericana.
- ⦿ La habilitación de la reelección presidencial indefinida es contraria a los principios de una democracia representativa y, por ende, a las obligaciones establecidas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

Las premisas anteriormente citadas, por su vinculatoriedad para los Estados que han aceptado la competencia de la Corte IDH (en su dimensión consultiva y contenciosa), y por su innegable importancia para la preservación del Estado Democrático de Derecho en los países miembros, constituyen mandatos imperativos dirigidos a todas las autoridades públicas que tienen el deber de ejercer el control (difuso) de convencionalidad, para que sean considerados en la elaboración, aplicación e interpretación de las normas inter-

nas, así como en la emisión de decisiones judiciales, optando siempre por aquella interpretación que más favorable resulte a la efectiva concretización y vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en cada uno de los países de Latinoamérica.

## 8. Bibliografía

- ▣ Barrientos Jiménez, O. G. (2017). Hacia la Convencionalización de los ordenamientos jurídicos internos: Control de Convencionalidad Interamericano, alcances y desafíos para su aplicación efectiva en América Latina y el Caribe. En: Revista Aporía Jurídica v. 1, n. 7 - Curso de Direito da Faculdade CESCAGE (enero - julio). Disponible en: <https://bit.ly/37xATx5>
- ▣ Carrasco, C. A. (2012). Conjeturas. Cien crónicas de nuestra época. La Paz, Bolivia: L' Harmattan, Apoyo Gráfico. Págs. 26-27.
- ▣ Corte Interamericana De Derechos Humanos (2020). ABC de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: El qué, cómo, cuándo, dónde y porqué de la Corte Interamericana. San José, C.R.: Corte IDH. Disponible en: <https://bit.ly/2XCe3Dy>
- ▣ Ferrer Mac-Gregor, E. y otros (Coords.) (2014). Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional. Segunda edición. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en: <https://bit.ly/3j3r7rH>
- ▣ Ferrer Mac-Gregor, E. (2019). “Control de convencionalidad y buenas prácticas: sobre el diálogo judicial entre la Corte Interamericana de Derechos Humanos y los tribunales nacionales”. En: Bogdandy, A., Ferrer Mac-Gregor, E. y otros (Coords.). Cumplimiento e impacto de las Sentencias de la Corte Interamericana y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Transformando realidades. México: Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional Público – Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro – Instituto de Investigaciones Jurídicas – Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en: <https://bit.ly/2YabBSr>
- ▣ García Ramírez, S. y Morales Sánchez, J. (2016). Hacia el ius commune interamericano: la jurisprudencia de la Corte IDH en 2013-2016. En: Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional Nº 20, 433-463. Disponible en: <https://bit.ly/3h8ZFHM>
- ▣ Lissidini, A. (2011). Democracia directa en Latinoamérica: Entre la delegación y la participación. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, 2011. Disponible en: <https://bit.ly/3l4EVoB>
- ▣ Montaner, C. A. (2014). Siete razones para oponerse a la reelección presidencial. Disponible en: <http://bit.ly/1oYJujZ>
- ▣ Nash Rojas, C. (2013). Control de Convencionalidad. Precisiones conceptuales y desafíos a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En: Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. Bogotá, Colombia: Fundación Konrad Adenauer. Págs. 489-509.

- ❑ Opinión Consultiva OC-21/14, «Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional», de 19 de agosto de 2014, párrs. 110-114, 150, 280, 123-149. Disponible en: <https://bit.ly/348eRBe>
- ❑ Opinión Consultiva OC-22/16, «Titularidad de derechos de las personas jurídicas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos», de 26 de febrero de 2016. Serie A, núm. 22, párr. 26. Disponible en: <https://bit.ly/3Bm7p3j>
- ❑ Opinión Consultiva OC-28/21, «La figura de la reelección presidencial indefinida en sistemas presidenciales en el contexto del sistema interamericano de derechos humanos», de 7 de junio de 2021. Disponible en: <https://bit.ly/3sABY1E>
- ❑ Rivera S., J. A.; Jost, S. y otros (2005). La Constitución Política del Estado: Comentario Crítico. Tercera Edición, actualizada con las reformas del 2004. Cochabamba, Bolivia: Talleres Gráficos Kipus. Pág. 21.
- ❑ Sagüés, N. P. (2015). “Las opiniones consultivas de la Corte Interamericana en el control de convencionalidad”. En: Revista Pensamiento Constitucional, N° 20, pp. 275-283. Disponible en: <https://bit.ly/2ANjRyK>
- ❑ Sagüés, N. P. (2010) “Obligaciones internacionales y control de convencionalidad”. En: Revista Estudios Constitucionales, Año 8, N° 1, pp. 117- 136. Disponible en: <https://bit.ly/3Dg2qkY>
- ❑ Salazar Marín, D., Cobo Ordóñez, A. I., Cruz García, C., Guevara Ruales, M., & Mesías Vela, M. P. (2019). La fuerza vinculante de las Opiniones Consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos a la luz del derecho y la justicia constitucional en Ecuador. Foro, Revista De Derecho, (32), 123-143. En: <https://bit.ly/3kOdY8t>
- ❑ Soto Barrientos, F. (2012). El desafío de la participación. Estudio comparado sobre el referéndum y la iniciativa legislativa popular en América Latina y Europa. Chile: LOM Ediciones. Disponible en: <https://bit.ly/3cHgvwE>
- ❑ Steiner, C., y Uribe, P. (Eds). (2014). CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS (Comentario). La Paz, Bolivia: Fundación Konrad Adenauer – Plural Editores.
- ❑ Vargas Lima, A. E. (Coord.). (2020). Diez años de la Constitución Boliviana. Cochabamba, Bolivia, Editorial Kipus. Págs. 77-109.
- ❑ Vargas Lima, A. E. (2019). “Bloque de Constitucionalidad y desarrollo jurisprudencial del Control de Convencionalidad en Bolivia”. En: Revista Estudios Constitucionales, Año 17, N° 1, pp. 363-396. Disponible en: <https://bit.ly/3iurmvt>

- Vargas Lima, A. E. (2016). El Estado Democrático y la importancia del Principio de Alternabilidad en la configuración constitucional del Estado Plurinacional de Bolivia. En: ACADEMIA BOLIVIANA DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES (editor). Reforma y Reección Presidencial. Memoria del Seminario sobre la Reección Presidencial. Cochabamba, Bolivia: Editorial Kipus.
- Vargas, A. E. (2018). Bloque de Constitucionalidad y Control de Convencionalidad en Bolivia. En: Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano – 2018. Bogotá, Colombia: Fundación Konrad Adenauer. Págs. 535-556.
- Welp, Y. y Lissidini, A. (2016). Democracia directa, poder y contrapoder. Análisis del referendo del 21 de febrero de 2016 en Bolivia. En: Bolivian Studies Journal/Revista de Estudios Bolivianos <http://bsj.pitt.edu> Vol. No. 22, 2016. doi: 10.5195/bsj.2016.157
- Zelada, C. (2020). ¿Son vinculantes las opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos?: Una propuesta de reforma para un problema de antaño. Centro de Promoción y Defensa de los Derechos Sexuales y Reproductivos (Promsex). Lima, Perú. Disponible en: <https://bit.ly/3EaTC0L>

Artículo Recibido: 17/12/2021

Artículo Aceptado: 27/01/2022